DELIBERAÇÃO AC00 - 1763/2017

PROCESSO TC/MS	**:** TC/4130/2016
PROTOCOLO	**:** 1666236
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRANDA
JURISDICIONADAS	**:** MARLENE DE MATOS BOSSAY
	: JULIANA PEREIRA ALMEIDA DE ALMEIDA
RELATORA	**:** CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: AUDITORIA – PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRANDA – ATOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS – NÃO APRESENTAÇÃO DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS NO EXERCÍCIO DE 2014 PROCEDIMENTOS DE DISPENSAS DE LICITAÇÃO EM FOLHAS SEM ENUMERAÇÃO E FORA DE ORDEM CRONOLÓGICA – PROCESSOS EXTRAVIADOS – NÃO OBSERVÂNCIA DO MÍNIMO DE TRÊS PROPOSTAS VÁLIDAS PARA A MODALIDADE CONVITE – CONTRATOS NÃO ENVIADOS AO TRIBUNAL DE CONTAS – INEXISTÊNCIA DE LEI LOCAL QUE TRACE NORMAS GERAIS PARA A REALIZAÇÃO DE CONVÊNIOS COM ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR – INEXISTÊNCIA DE CLÁUSULAS ESPECÍFICAS RELATIVAS ÀS METAS E ETAPAS DE EXECUÇÃO DOS CONVÊNIOS – AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS POR PARTE DAS ENTIDADES BENEFICIADAS – CONVÊNIOS REALIZADOS DE REMESSA OBRIGATÓRIA AO TRIBUNAL DE CONTAS E NÃO ENVIADOS – DESPESAS REALIZADAS SEM PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E CONTRATO – AUSÊNCIA DE CONTROLE DE ABASTECIMENTO DE FROTA – CONTRATAÇÕES SEM A CORRESPONDENTE COMPROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO – AQUISIÇÃO SEM LICITAÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS – AUSÊNCIA DE RELATÓRIOS CONTENDO INFORMAÇÕES SOBRE AS VIAGENS – PAGAMENTOS REALIZADOS PARA A ASSOMASUL E NÃO PARA A EMPRESA QUE FIGURA NOS EMPENHOS – ALTERNÂNCIA NA UTILIZAÇÃO DOS VEÍCULOS DE PUBLICAÇÃO DO ATO OFICIAIS – RESTRIÇÃO A COMPETITIVIDADE DOS CERTAMES REALIZADOS – PUBLICIDADE INSTITUCIONAL UTILIZADA PARA FINS DE PROMOÇÃO PESSOAL – CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS SEM CONCURSO PÚBLICO PARA FUNÇÕES CONSIDERADAS PERMANENTES – MULTA – IMPUGNAÇÃO – RECOMENDAÇÃO

São irregulares os atos e procedimentos administrativos, constatados em auditoria diante da não apresentação de procedimentos licitatórios no exercício de 2014, dos procedimentos de dispensas de licitação em folhas sem enumeração e fora de ordem cronológica, de processos extraviados, da não observância do mínimo de três propostas válidas para a licitação na modalidade convite, dos contratos não enviados ao tribunal de contas, da

inexistência de lei local que trace normas gerais para a realização de convênios com entidades do terceiro setor, da inexistência de cláusulas específicas relativas às metas e etapas de execução dos convênios, da ausência de prestação de contas por parte das entidades beneficiadas, dos convênios realizados de remessa obrigatória ao tribunal de contas e não enviados, das despesas realizadas sem procedimento administrativo e contrato, da ausência de controle de abastecimento de frota, das contratações sem a correspondente comprovação da prestação do serviço, da aquisição sem licitação de passagens aéreas, da ausência de relatórios contendo informações sobre as viagens, dos pagamentos realizados para a Assomasul e não para a empresa que figura nos empenhos, da alternância na utilização dos veículos de publicação do ato oficiais, da restrição a competitividade dos certames realizados, da publicidade institucional utilizada para fins de promoção pessoal, das contratações temporárias sem concurso público para funções consideradas permanentes, com imposição de multa, de impugnação e recomendação.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 25ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 18 de outubro 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 32/2015, realizada na Prefeitura Municipal de Miranda na gestão da Sra. Marlene De Matos Bossay e da Sra. Juliana Pereira Almeida de Almeida, no período de janeiro a dezembro de 2014, com imposição de multa a Sra. Marlene De Matos Bossay, no valor equivalente a 180 UFERMS, responsável pelas irregularidades assinaladas nos itens 7, 9, 10 e 13, de forma isolada e itens 5, 6.3, 8.1, 8.3, 12 e 15.1, em solidariedade e a Sra. Juliana Pereira Almeida de Almeida: 120 UFERMS, responsável pelas irregularidades assinaladas no item 11, de forma isolada e itens 5, 6.3, 8.1, 8.3, 12 e 15.1, em solidariedade, cominando à Sra. Marlene de Matos Bossay, impugnação no valor de R$ 7.950,00 (sete mil, novecentos e cinquenta reais), referente às despesas realizadas em favor de Anderson Crivelli Silva, cujos serviços não foram comprovados, e recomendação à atual gestora do órgão, para que adote medidas que possam culminar em melhorias no atendimento às disposições contidas na Lei de Acesso à Informação.

Campo Grande, 18 de outubro 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 32/2015, realizada pela equipe técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo na Prefeitura Municipal de Miranda, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2014.

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

Item 1 – Inoperância do controle interno;

Item 2 – Não envio dos dados do Sicom;

Item 5 – Irregularidades em licitações;

Item 6.2 – Irregularidades na contratação do escritório Aires Gonçalves e Advogados Associados S/S;

Item 6.3 – Contratos não enviados ao TCE/MS;

Item 7 – Irregularidades em convênios;

Item 8.1 – Despesas realizadas sem procedimento administrativo e contrato;

Item 8.2 – Inobservância à Lei de Acesso à Informação – LAI;

Item 8.3 – Ausência de controle de abastecimento de frota;

Item 9 – Fragmentação de despesas;

Item 10 – Contratações sem a correspondente comprovação da prestação do serviço;

Item 11 – Aquisição irregular de passagens aéreas;

Item 12 – Irregularidades relativas às publicações dos atos oficiais;

Item 13 – Publicidade institucional utilizada para fins de promoção pessoal;

Item 15.1 – Contratações temporárias irregulares.

Intimada para apresentar defesa das irregularidades apontadas pela equipe de auditoria, a Sra. Marlene de Matos Bossay, prefeita do período de 1-1-2014 a 19-8-2014 deixou de atender ao conteúdo da notificação. Já a Sra. Juliana Pereira Almeida de Almeida, prefeita do período de 20-08-2014 a 31-12-2014, ofertou justificativas e documentos.

Em reanálise, o corpo técnico da 6ª ICE considerou sanada apenas a falha apontada no item 1 do Relatório, mantendo 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 às gestoras e a impugnação das despesas irregulares.

Vieram-me os autos conclusos.

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 pela gestora foram suficientes para eliminar a inconsistência assinalada no item “1”.

Em relação a ela, acompanho o entendimento dos órgãos de apoio, e considero-a sanada.

Passo, agora, à análise dos demais achados de auditoria.

Item 2 – Não envio dos dados do Sicom

O presente apontamento versa sobre a ausência de remessa de dados e informações realizadas pelo SICOM.

A gestora, em sua defesa, alega que a falha foi motivada em razão de problemas técnicos ocorridos na geração dos arquivos eletrônicos, ressaltando, contudo, que nunca foi de interesse do município prejudicar e dificultar o trabalho de fiscalização do Tribunal de Contas.

As questões atinentes à falta de remessa ou envio extemporâneo dos dados do SICOM estão sendo tratadas nesta Corte em procedimentos próprios, denominados “apuração de responsabilidade”, em cujos autos, caso fique constatada a prática de alguma irregularidade, o gestor poderá ser condenado ao pagamento de multa e demais cominações legais e regimentais aplicáveis ao caso.

Assim, para se evitar decisões conflitantes, ou, eventualmente, o duplo apenamento por uma mesma conduta, a solução que se mostra adequada é a não apreciação desse ponto, neste processo.

Por tais considerações, declaro prejudicada a análise do item, ante a perda de objeto.

Item 5 – Irregularidades em licitações

Em relação às licitações, a equipe de auditoria apontou as seguintes falhas:

a) O órgão realizou 197 procedimentos licitatórios no exercício de 2014, porém, quando solicitados pelos auditores, vários deixaram de ser apresentados;

b) Procedimentos de dispensas apresentaram folhas sem enumeração e fora de ordem cronológica;

c) A despeito de haver 5 processos extraviados, o município instaurou apenas uma sindicância, relativa ao Pregão n. 42/2014;

d) Irregularidade no convite n. 53/2014, cujo objeto é a locação de três veículos para o combate de vetores, uma vez que não contou com o mínimo de três propostas válidas.

Sobre o ponto, a defesa alega que a mudança de gestão no governo municipal prejudicou os trabalhos da coordenadoria de licitações, e os erros de procedimento encontrados devem ser atribuídos a fatores externos ocasionados com a alternância de mandatários.

No que tange ao convite n. 53/2014, a gestora afirma que se viu impossibilitada de repetir o convite em razão de uma situação emergencial relacionada ao controle de endemias.

As justificativas não ilidem os achados de auditoria.

Com efeito, a alternância de poder não possui o condão de influenciar nos trabalhos dos setores administrativos que devem zelar pela continuidade do serviço público, independentemente de quem esteja à frente da gestão do órgão.

Nesse sentido é a lição de Celso Ribeiro Bastos:

> "O serviço público deve ser prestado de maneira contínua, o que significa dizer que não é passível de interrupção. Isto ocorre pela própria importância de que o serviço público se reveste, o que implica ser colocado à disposição do usuário com qualidade e regularidade, assim como com eficiência e oportunidade". (Curso de Direito Administrativo, 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 1996, p. 165)

Em outras palavras, os erros identificados como aberturas desnecessárias de processos, sem qualquer produção de efeitos, desconfigurando a sequência numérica, assim como o modo arcaico de realizar o controle manual dos mesmos, não são atos de governo, mas meros atos administrativos.

O que fora apontado como irregular não se referiu a um ato de governo que poderia sim ter sofrido influência na troca de gestões, diferente de meros atos administrativos, que devem ter a devida continuidade independente do mandato, ainda mais porque os servidores responsáveis ocupam o setor há considerável período de tempo.

Em relação ao prosseguimento do convite mesmo sem a apresentação de três propostas válidas, a suposta emergência invocada pela gestora não é motivo a justificar o desrespeito à Sumula 248 do TCU, na medida em que o controle de endemias é providência de perfeita previsibilidade, tendo em vista a incidência e a

sazonalidade de doenças, o que nos leva a concluir que a necessidade de suporte maquinário para concretizar as ações de combate às pragas não se reveste do caráter de excepcionalidade.

Portanto, a situação emergencial relatada pela gestora pode estar relacionada muito mais com a falta de planejamento administrativo do que com uma hipótese de excepcionalidade ou de imprevisibilidade provocada pelo surgimento de vetores e pragas, razão pela qual, neste caso, foi irregular a continuação do convite n. 53/2014 sem a presença de três propostas consideradas válidas.

Enfim, ante a insuficiência das justificativas apresentadas, mantenho a irregularidade.

Item 6.2 – Irregularidades na contratação do escritório Aires Gonçalves e Advogados Associados S/S

O ponto em questão versa sobre a ocorrência de falhas no procedimento de inexigibilidade n. 12/2014 e contrato administrativo n. 92/2014, dele decorrente, firmado entre o município de Miranda e Aires Gonçalves e Advogados Associados S/S.

Em consulta ao sistema de processos deste Tribunal, observo que a contratação em referência já foi alvo de julgamento por esta Corte de Contas (autos TC/16907/2014), e o respectivo processo foi extinto, em razão da inexecução contratual (cf. despacho G.MJMS-12779/2017).

Ora, diante da manifestação definitiva por parte deste Tribunal, descabe qualquer controvérsia, neste processo fiscalizatório, acerca da regularidade dos atos praticados, uma vez que tais questões já foram analisadas em procedimento próprio.

Portanto, em abono ao princípio da segurança jurídica, reputo prejudicado o exame deste item, ante a perda de objeto.

Item 6.3 – Contratos não enviados ao TCE/MS

Durante os trabalhos de auditoria, constatou-se que a Prefeitura de Miranda deixou de encaminhar a este Tribunal 19 contratos de remessa obrigatória em razão do valor.

Em resposta, a gestora alega que dos 19 contratos listados pela equipe técnica, 9 se tratavam de serviços de engenharia de valor abaixo do limite de envio e 1 envolvia recursos federais, isento, portanto, de remessa.

Quanto aos 9 contratos faltantes, a defesa comprovou o envio de 5, conforme demonstra o quadro reproduzido à f. 1308.

As justificativas sanam apenas em parte a irregularidade.

Ainda que se acate as explicações ofertadas pela gestora, relativas a 15 dos 19 contratos identificados pela auditoria, ainda permanece, sem solução, o não envio de 4 contratos, firmados com Maximino Pereira MEI, no valor de R$ 66.000,00,

Sandro Antonio Maciel, no valor de R$ 52.675,52 e Enzo Veículos Ltda, um no valor de R$ 135.500,00 e outro no valor de R$ 46.250,00.

Como sabido, 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.

Ademais disso, nenhuma explicação foi fornecida para justificar a omissão no envio, o que nos faz levar a crer que a falha foi motivada unicamente pela falta de organização administrativa.

Por tais razões, reputo parcialmente sanada a irregularidade.

Item 7 – Irregularidades em convênios

De acordo com o relatório de auditoria, o município de Miranda firmou, no exercício de 2014, 5 convênios, que totalizaram R$ 293.696,00. Ainda com recursos provenientes da conta 3.3.50.43 - subvenções sociais, foram firmados um termo de doação, uma cobertura de tratamento médico em cumprimento a decisão judicial e um benefício eventual de vulnerabilidade temporária, que totalizaram R$ 5.650,00.

Em relação a tais instrumentos, foram identificadas as seguintes falhas:

a) Inexistência de lei local que trace normas gerais para a realização de convênios com entidades do terceiro setor;

b) Inexistência de cláusulas específicas relativas às metas e etapas de execução dos convênios;

c) Ausência de prestação de contas por parte das entidades beneficiadas;

d) Ausência de remessa de 3 convênios ao Tribunal de Contas, cujo valor excede o limite de envio.

Sobre o ponto, a gestora não ofereceu qualquer justificativa, limitando-se a informar que os convênios firmados em 2014 encontravam-se anexos à defesa.

Além de não apresentar qualquer explicação quanto às inconsistências apontadas pela equipe técnica, a gestora também não enviou os convênios firmados pelo município, contrariando, assim, a afirmação feita na própria defesa.

Logo, à míngua de esclarecimentos ou informações capazes de ilidir os achados de auditoria, os quais, aliás, revelam a ocorrência de graves falhas na formalização dos convênios e na fiscalização da correta aplicação dos recursos concedidos, mantenho a irregularidade.

Item 8.1 – Despesas realizadas sem procedimento administrativo e contrato

A auditoria apurou que o órgão realizou diversas despesas de forma direta, sem a abertura dos respectivos processos administrativos que justificassem a dispensa, e sem a formalização contratual.

Sobre o ponto, a defesa não se manifestou.

São pertinentes os apontamentos realizados pela equipe técnica.

A Lei n. 8.666/93, precipuamente em seu art. 26, estabelece as formalidades mínimas a serem observadas pelo órgão contratante para os casos de dispensa e inexigibilidade.

Dentre as exigências previstas estão:

1 - Autorização da despesa pela autoridade superior;

2 - Publicação do extrato do contrato ou empenho que lhe substitua;

3 - Justificativa plausível que caracteriza a motivação da dispensa ou inexigibilidade, dando-lhe um embasamento legal;

4 - Cotação de mercado a fim de justificar o preço na contratação;

E ainda, são exigidos os documentos como: termo de referência, três orçamentos, comprobatórios de regularidade legal e fiscal do fornecedor.

Como se vê, é impossível a realização de despesas, ainda que de pequena monta, sem a existência de um processo que contemple todos os documentos acima elencados, necessários à legitimar a compra ou a prestação do serviço.

Por isso, não há como se chancelar as despesas arroladas no relatório de auditoria, porque concretizadas apenas e unicamente com os documentos de execução financeira (empenho, ordens de pagamento e notas fiscais), sem a abertura dos correspondentes processos administrativos.

Irregularidade mantida.

Item 8.2 – Inobservância à Lei de Acesso à Informação – LAI

Visando apurar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, a equipe de auditoria realizou buscas na internet, não encontrando qualquer indício da existência de sítios de divulgação de informações relativas ao município de Miranda.

Verificou-se, ainda, a existência de contrato firmado com a empresa ANJOS & ANJOS LTDA, tendo com o objeto o desenvolvimento e a implantação de sistema referente ao Portal da Transparência do Município, contudo, no momento dos trabalhos, o site se encontrava fora do ar, sendo impossível apurar se em algum momento foi posto em funcionamento.

Em relação à matéria, a gestora assim se pronunciou:

> “Para as irregularidades apontadas no item 8.2 sobre a lei de acesso a informação, temos a informar que a irregularidade já foi sanada diante da existência da implantação do portal da transparência do município, com endereço eletrônico. http://Miranda.ms.gov.br/”

De fato, em consulta ao portal da transparência do município de Miranda (http://168.228.168.11:5656/transparencia, acesso em 5-9-2017, às 12h30), foi possível observar que varias informações atinentes às licitações, contratos, folhas de pagamento, planejamento orçamentário, receitas e despesas, estão sendo disponibilizadas sem qualquer tipo de dificuldade ou entrave.

Essa constatação ratifica o quanto foi dito pela gestora em sua resposta, de modo que a irregularidade em questão pode ser considerada sanada.

Nada obstante, tendo como norte os princípios da transparência, da publicidade e do direito à informação, julgo pertinente a emissão de recomendação ao atual titular do órgão, para que adote medidas que possam culminar em melhorias no atendimento às disposições contidas na Lei de Acesso à Informação.

Item 8.3 – Ausência de controle de abastecimento de frota

Com base em informações fornecidas pelo Controlador Geral, Sr. Paulo Rogério de Souza Bernardes, a equipe técnica constatou que o município de Miranda não dispunha, no ano de 2014, de nenhum sistema de controle de abastecimento da frota.

Em resposta, a gestora afirma que “diferentemente do que foi apresentado pelo Controlador Geral, o controle de abastecimento da frota de veículos em 2014 era realizado informalmente com as requisições expedidas”.

São insuficientes as justificativas apresentadas.

Em se tratando da fiscalização de gastos realizados com recursos públicos, não se concebe que tal controle seja realizado apenas “informalmente” - como relatou a gestora -, sobretudo se considerarmos a vultosidade da despesa empenhada com combustíveis no exercício de 2014, que totalizou R$ 917.990,70.

Aliás, as boas práticas administrativas recomendam a adoção, pelos órgãos responsáveis, de mecanismos de avaliação da legalidade, eficácia e eficiência dos gastos com combustível, justamente para extirpar qualquer dúvida quanto à correta utilização do dinheiro público.

Essa é uma regra de observância obrigatória para todos aqueles que administrem recursos públicos. A escassez desses e a crescente demanda por serviços de qualidade exigem do moderno administrador público os atributos de governança, competência e capacidade de gestão.

Por outro lado, os clientes do poder público estão cada vez mais atentos e exigentes no que tange à correta aplicação das verbas do erário, impondo, aos responsáveis pela gerência desses bens, a adoção de mecanismos que garantam a

transparência e visibilidade de todos os seus planos, projetos, ações e respectivas prestações de contas.

Portanto, demonstrada a ineficiência e ineficácia do controle de abastecimento de frota do município, mantenho a irregularidade.

Item 9 – Fragmentação de despesas

O corpo técnico levantou suspeitas de fragmentação de licitação na realização das seguintes despesas:

1 – Objeto: locação de veículo ¾ carroceria aberta

Empenho n.	1286
Data	15-5-2014
Licitação	Dispensa n. 38/2014
Contratado	Sidnei Benicio Capelari
Valor	R$ 7.500,00
Objeto	Prestação de serviços com locação de veículo 3/4, carroceria aberta para desenvolvimento das atividades da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos.

Empenho n.	1702
Data	26-6-2014
Licitação	Dispensa n. 39/2014
Contratado	Sidnei Benicio Capelari
Valor	R$ 7.000,00
Objeto	Prestação de serviços com locação de veículo 3/4, carroceria aberta para desenvolvimento das atividades da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos.

2 – Objeto: construção de calçadas

Data	11-7-2014
Licitação	Dispensa
Contratado	Alaor Muller Silveira – ME
Valor	R$ 7.776,00
Objeto	Contratação de empresa para prestação de serviços de construção de calçada tipo pedra portuguesa na área externa do parque de exposição e eventos 16 de Julho

Data	21-7-2014

Licitação	Dispensa
Contratado	Alaor Muller Silveira – ME
Valor	R$ 14.418,40
Objeto	Contratação de empresa para prestação de serviços de construção de calçada tipo pedra portuguesa na avenida Afonso Pena, região central do município

3 – Objeto: construção de pontes

Data	12-7-2014
Licitação	Dispensa
Contratado	Pinho & Aguiar Ltda ME
Valor	R$ 14.626,61
Objeto	Contratação de empresa para prestação de serviços com reforma de pontes nas comunidades indígenas da Cachoeirinha e Moreira.

Data	21-7-2014
Licitação	Dispensa
Contratado	Pinho & Aguiar Ltda ME
Valor	R$ 11.696,70
Objeto	Contratação de empresa para prestação de serviços com construção de uma ponte sobre o córrego Taquaral na divisa do município de Miranda com Anastácio.

A gestora defende a legalidade das contratações, argumentando, em suma, que os serviços contratados foram pontuais e não continuados, surgidos a partir de necessidades excepcionais.

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 serviços contratados - locação de veículos, construção de calçadas e serviços de engenharia para construção/reforma de pontes - são comuns, ordinários e habitualmente licitados pela administração.

Assim, o município não poderia, ainda que sob o argumento da agilidade, realizar duas dispensas para cada objeto, quando o correto seria deflagrar o procedimento pela modalidade adequada, no caso, o convite, de rito mais formal,

porém, com a possibilidade de proporcionar condições mais vantajosas e econômicas à Administração.

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)

Gize-se que as dispensas ora questionadas tiveram como objeto serviços idênticos ou, no mínimo, similares, e a contratação se deu com os mesmos fornecedores, circunstâncias que reforçam a ideia de que as despesas foram fragmentadas com o único propósito de possibilitar a contratação direta dos fornecedores.

Diante de tais ponderações, mantenho a irregularidade.

Item 10 – Contratações sem a correspondente comprovação da prestação do serviço

A equipe de auditoria questiona as seguintes despesas realizadas pelo município, todas sem licitação, ao argumento de que não existe prova da efetiva prestação dos serviços, por parte dos contratados:

N. do empenho	583
Licitação	Dispensa
Contratado	Anjos & Anjos Ltda
Valor	R$ 2.500,00
Objeto	Prestação de serviços de hospedagem e manutenção do site do município e do sistema de transparência

N. do empenho	1077
Licitação	Dispensa
Contratado	Anjos & Anjos Ltda
Valor	R$ 5.250,00
Objeto	Prestação de serviços de mudança de layout, para um conjunto de páginas eletrônicas.

N. do empenho	2200
Licitação	Dispensa
Contratado	Anderson Crivelli Silva
Valor	R$ 7.950,00

Objeto	Contratação de empresa especializada para preenchimento e conferência dos relatórios nos seguintes programas: SISTN, SIOPS, SIOPE, LRF, TRANSFERÊNCIA, SICOM/TCE/MSRREO RGF, bem como realizar o lançamento de receitas em sistema de contabilidade pública e realização das conciliações bancárias das contas da entidade Prefeitura Municipal e Fundos, pelo período de 30 (trinta) dias.

Sobre o ponto, a defesa não se manifestou.

A despeito da ausência de resposta da gestora, as duas primeiras despesas, realizadas com a empresa Anjos & Anjos Ltda, podem ser reputadas regulares, na medida em que foi possível constatar que tanto o site da Prefeitura, quanto o Portal da Transparência de Miranda, estão em perfeito funcionamento (conforme já debatido no tópico 8.2). Logo, em relação à referida empresa, não há dúvidas de que os serviços foram efetivamente prestados.

Por outro lado, a falta de explicações acerca das despesas realizadas com Anderson Crivelli Silva nos leva a concluir pela pertinência do achado de auditoria, que apontou a inexistência da prova da prestação dos serviços.

Por esse motivo, a irregularidade há de ser mantida, e, via de consequência, impugnada a quantia desembolsada, no valor de R$ 7.950,00 (sete mil, novecentos e cinquenta reais), cabendo à autoridade responsável pela contratação, Sra. Marlene de Matos Bossay, a responsabilidade pela devolução da referida importância aos cofres públicos.

Item 11 – Aquisição irregular de passagens aéreas

Sobre o tópico, pairam as seguintes irregularidades:

a) Aquisição sem licitação, em favor da empresa J.V.C. Turismo e Transportes, no valor de R$ 12.508,50;

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 a empresa que figura nos empenhos.

A gestora, em resposta, informa que o procedimento adotado para a compra de passagens aéreas “derivou das costumeiras formas de intermediação utilizadas não só pelo município de Miranda, mas pela maioria dos municípios do estado”, e “será reparado a partir de então promovendo procedimento licitatório visando reparar tal irregularidade.”

Como se vê, a defesa, ao mesmo em que reconhece a falha apontada no relatório, argumenta que a aquisição de passagens aéreas de forma direta, e

intermediada pela Assomasul, se tratava de um costume praticado nos municípios do estado.

Porém, não há como se relevar a irregularidade identificada pela equipe de auditoria.

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 Miranda, 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.

Julgo incabível, porém, a impugnação das despesas realizadas, tendo em vista que, apesar das falhas que permearam o procedimento de compra de passagens, não há comprovação de que o erário público tenha experimentado algum dano, condição imprescindível para autorizar o decreto de restituição de valores.

Item 12 – Irregularidades relativas às publicações dos atos oficiais

De acordo com o apurado pelos auditores, o município de Miranda utilizava, de forma não simultânea, mais de um veículo de publicação de atos oficiais, ou seja, ora publicava-se por um, ora por outro meio, causando prejuízos ao acompanhamento dos atos por parte dos interessados.

A gestora, em resposta, singelamente afirma que o município tem duas leis para a publicação dos atos oficiais, a Lei n. 985/2011 e a Lei n. 1215/2009, porém, refuta que tal fato tenha causado algum prejuízo aos interessados.

É inegável o desacerto praticado pelo município na adoção de dois veículos oficiais de divulgação.

A Lei n. 985/2011 estabeleceu como órgão de imprensa oficial o semanário “Jornal da Cidade”. Já a Lei n. 1215/2009, adotou o Diário Oficial dos Municípios do Estado de MS, instituído e administrado pela Assomasul, como um dos meios de comunicação dos atos administrativos de Miranda.

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

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 da Cidade, 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 da Cidade, 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 13 – Publicidade institucional utilizada para fins de promoção pessoal

Trata-se, neste tópico, da análise da publicidade institucional realizada durante a gestão da Sra. Marlene de Matos Bossay, com base no Contrato n. 45/2014, celebrado em 06/06/2014, com a empresa Aggil Publicidade Ltda, oriundo de procedimento licitatório realizado na modalidade Tomada de Preços n. 001/2014, tendo por objeto a contratação de agência para prestação de serviços nos setores de publicidade e propaganda.

Conforme apurado pela auditoria, o conteúdo de propaganda institucional foi utilizado indevidamente para fins de promoção pessoal da então prefeita.

Sobre o ponto, a defesa não se manifestou.

São pertinentes os achados de auditoria.

O dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social, sendo incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de políticos ou de servidores.

Abaixo, a norma que rege a matéria:

> Art. 37 (...)
>
> § 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social,

> dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

De acordo com o relatório técnico, na edição de julho de 2014 da "Revista Gente de Sucesso", do Jornal Guaicuru, publicada em alusão aos 236 anos de fundação da cidade de Miranda, houve veiculação de extenso material publicitário acerca das supostas realizações do primeiro ano de gestão da Prefeita Marlene de Matos Bossay.

Intitulada "1 ano de administração da prefeita Marlene Bossay", a publicação apresenta em dez páginas os pretensos feitos da mandatária municipal.

Ocorre que, diversamente do que prevê o texto constitucional, o conteúdo da propaganda em questão, financiada com recursos públicos, visava precipuamente promover a pessoa da Prefeita à época.

Apenas a título exemplificativo, reproduzo abaixo trechos extraídos do material publicitário em questão, onde é possível observar o caráter pessoal dos textos (g.n.):

> "Sobre a área da saúde:
>
> A 'menina dos olhos' da prefeita Marlene Bossay. Com afinco está procurando oferecer o melhor à população nesta área que é a mais delicada de todas.
>
> Sobre ação social:
>
> O calor humano quanto maior, melhor, pode chegar aos 40º que não fadiga e nem faz mal. A solidariedade é um dos gestos mais delicado (sic) do ser humano, e a prefeita Marlene Bossay sabe bem como praticá-lo, valorizando o servidor público e as famílias mirandenses.
>
> Sobre a Secretaria de Esportes:
>
> Esporte é vida e cultura. E a prefeita não mede esforços para contribuir da melhor forma possível nas realizações dos eventos esportivos."

Como se vê, o conteúdo das mensagens busca, sem nenhum disfarce, promover a pessoa da Prefeita, enaltecendo supostos atributos pessoais que julga possuir, em detrimento da neutralidade e impessoalidade que deveriam preponderar no texto institucional.

Também chama a atenção a quantidade ostensiva de imagens da Prefeita inserida no material publicitário. A Sra. Marlene Bossay figura em 66 das 117 fotografias que ilustram a propaganda, incidindo na proibição constitucional do uso indevido de imagens que caracterize promoção pessoal de autoridades.

Portanto, considerando que a utilização indevida de material publicitário institucional para fins de promoção pessoal constitui infração à regra do art. 37, §1º, da Carta Maior, bem como aos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa, mantenho a irregularidade.

Item 15.1 – Contratações temporárias irregulares

De acordo com o relatório de auditoria, o município realizou diversas contratações sem concurso público, para funções consideradas permanentes e relacionadas a atividades fim da Administração, como segurança e limpeza pública, além de atividades burocráticas, como auxiliar nas áreas de licitação e contabilidade.

Para os técnicos, tais contratações são irregulares, na medida em que não se enquadram nas duas hipóteses de admissão no serviço público sem concurso, quais sejam: a) cargos comissionados destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, e b) contratação temporária, em casos de necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, CF).

A gestora, em resposta, defende a legalidade dos atos praticados, ao argumento de que todos os contratos foram firmados de acordo com a possibilidade franqueada no art. 37, IX, da Constituição Federal, que trata das contratações temporárias visando satisfazer o interesse público.

São insuficientes as justificativas apresentadas.

Primeiro porque, a terceirização dos serviços de vigilância e limpeza pública somente pode ser admitida se precedida de regular e adequado procedimento licitatório, em que sejam observados todos os princípios estabelecidos no art. 3º da Lei n. 8.666/93, de modo a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa à administração.

Na hipótese, tal condição não foi observada, já que o município, ao invés de abrir um procedimento licitatório para a contratação de serviços de tais serviços, contratou diretamente guardas e garis para desempenharem essas funções.

E o que é pior: tais contratações foram realizadas sem a formalização de instrumento contratual e sem a abertura de procedimento administrativo ou processo seletivo em que se provasse a real e efetiva necessidade da contratação, e ainda, sem a devida especificação dos cargos preenchidos, parecer jurídico e demais peças obrigatórias, limitando-se o vínculo à mera emissão de empenhos, ordens de pagamentos e recibos de pagamento a autônomo.

Logo, não há como se chancelar tais contratações, uma vez que realizadas sem a mínima observância dos requisitos legais.

Por tais motivos, mantenho a irregularidade.

DISPOSITIVO

Por tais motivos, mantenho a irregularidade.

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 32/2015, realizada na Prefeitura Municipal de Miranda, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2014, nos termos do artigo 59, III c/c artigo 42, IX, da Lei Complementar nº 160/2012, decorrente das seguintes inconsistências:

Item 5 – Irregularidades em licitações;

Item 6.3 – Contratos não enviados ao TCE/MS;

Item 7 – Irregularidades em convênios;

Item 8.1 – Despesas realizadas sem procedimento administrativo e contrato;

Item 8.3 – Ausência de controle de abastecimento de frota;

Item 9 – Fragmentação de despesas;

Item 10 – Contratações sem a correspondente comprovação da prestação do serviço;

Item 11 – Aquisição irregular de passagens aéreas;

Item 12 – Irregularidades relativas às publicações dos atos oficiais;

Item 13 – Publicidade institucional utilizada para fins de promoção pessoal;

Item 15.1 – Contratações temporárias irregulares.

2 - com fundamento nas regras dos artigos 21, X e 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012, proponho a aplicação de multa às Senhoras Marlene de Matos Bossay, prefeita do período de 1-1-2014 a 19-8-2014 e Juliana Pereira Almeida de Almeida, prefeita do período de 20-08-2014 a 31-12-2014, na forma abaixo estabelecida, fixada de acordo com o período em que cada uma permaneceu à frente da chefia do executivo, bem como com a época em que cada irregularidade foi praticada:

2.1 – Marlene De Matos Bossay: 180 UFERMS (responsável pelas irregularidades assinaladas nos itens 7, 9, 10 e 13, de forma isolada e itens 5, 6.3, 8.1, 8.3, 12 e 15.1, em solidariedade);

2.2 - Juliana Pereira Almeida de Almeida: 120 UFERMS, (responsável pelas irregularidades assinaladas no item 11, de forma isolada e itens 5, 6.3, 8.1, 8.3, 12 e 15.1, em solidariedade);

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$ 7.950,00 (sete mil, novecentos e cinquenta reais), referente às despesas realizadas em favor de Anderson Crivelli

Silva, cujos serviços não foram comprovados. Com fundamento na 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, atribuo tal responsabilidade à Sra. Marlene de Matos Bossay, 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 recomendação à atual gestora do órgão, para que adote medidas que possam culminar em melhorias no atendimento às disposições contidas na Lei de Acesso à Informação.

6 - 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, em declarar irregulares os atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria nº 32/2015, com imposição de multa as gestoras, impugnação a Sra. Marlene de Matos Bossay e recomendação à atual gestora.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

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

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros José Ricardo Pereira Cabral, Iran Coelho das Neves, Osmar Domingues Jeronymo e Jerson Domingos.

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

Campo Grande, 18 de outubro 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-LMS/HON