DELIBERAÇÃO AC00 - 908/2017

PROCESSO TC/MS	**:** TC/120058/2012
PROTOCOLO	**:** 1398949
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA
ÓRGÃO	**:** MUNICIPIO DE TRES LAGOAS
JURISDICIONADO	**:** MÁRCIA MARIA SOUZA DA COSTA MOURA DE PAULA
RELATORA	**:** CONSª. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: AUDITORIA – ATOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS – LICITAÇÕES IRREGULARES – FRAGMENTAÇÃO DE DESPESAS – AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO – CONTRATAÇÃO ILEGAL DE PESSOAL – INEFICIÊNCIA NO CONTROLE DE DÉBITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA – IRREGULARIDADES – MULTA.

São irregulares os atos e procedimentos administrativos do gestor municipal pelas inconsistências apontadas no relatório de auditoria, impondo ao responsável 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 107/2012, realizada na Prefeitura Municipal de Três Lagoas, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2011, com aplicação de multa ao Sra. Márcia Maria Souza da Costa Moura de Paula, no valor correspondente a 200 (duzentas) UFERMS pelas irregularidades apontadas.

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 107/2012, 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 2011.

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

5 – Licitação

5.03 – Licitações irregulares

8 – Documentação comprobatória

8.1 – Fragmentação de despesas

8.1.01 – Locações de estruturas para a realização de eventos

8.1.02 – Aquisição de uniformes

8.1.03 – Equipamentos de informática

8.1.04 – Locação de ônibus

8.1.05 – Fornecimento de leite pasteurizado e pães

8.1.06 – Fornecimento de refeições

8.1.07 – Fornecimento de coffee-break

8.1.08 – Aquisição de kits escolares

8.1.09 – Aquisição mobiliários/eletrodomésticos

8.1.10 – Aquisição de placas de sinalização de trânsito

8.1.11 – Serviços de poda de árvores, grama e jardinagem

8.1.12 – Aquisição de material esportivo

8.1.13 – Aquisição de brinquedos pedagógicos

8.2 – Ausência de licitação

8.2.01 – Materiais de construção

8.2.02 – Passagens aéreas

8.2.03 – Agência de pesquisa

8.2.04 – Refeições

8.2.05 – Hospedagens

8.2.06 – Serviços de assessoria e consultoria

8.2.07 – Estrutura para show musical

8.2.08 – Água mineral e gelo

8.2.09 – Limpeza e manutenção

8.2.10 – Mão-de-obra em serralheria em geral

8.2.11 – Serviços gráficos

8.2.12 – Serviços de adesivagem

8.2.13 – Material de expediente

8.3 – Contratação de serviços de informática

8.4 – Serviços de digitalização

9 - Transporte Escolar

9.1 – Custo do quilômetro rodado

13 – Pessoal

13.3 – Contratação ilegal

15 – IPTU – Inscrição em Dívida Ativa

Após regular intimação, a Senhora Márcia Maria Souza da Costa Moura de Paula, Prefeita à época, ofertou justificativas e documentos.

O corpo técnico da 6ª Inspetoria de Controle Externo considerou insuficientes as explicações apresentadas, mantendo seu entendimento em relação a todos os pontos assinalados no relatório.

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

É O RELATÓRIO.

VOTO

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

Foram as seguintes as irregularidades constatadas pela equipe de auditoria:

5 – Licitação

5.03 – Licitações irregulares

1 – Contrato 314/AJ/2011

Contratado: Éder Lopes Soares

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

Modalidade: Dispensa

Vigência: 6 meses, a partir da assinatura (1-7-2011)

Valor: R$ 3.600,00

2 – Contrato 007/AJ/2011

Contratado: Cristiane Satiko Ito Gonçalves

Objeto: Contratação de fonoaudióloga para o SUS

Modalidade: Convite

Vigência: De 24-01-11 a 31-12-11

Valor: R$ 24.000,00

3 – Contrato 045/AJ/2010

Contratado: Ana Maria Ribeiro Borges

Objeto: Contratação de fonoaudióloga para o SUS

Modalidade: Convite

Vigência: De 24-01-11 a 31-12-11

Valor: R$ 24.000,00

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.

Além disso, questionam a ausência de repetição do certame, quando não obtidas três propostas válidas, a teor do que recomenda a Súmula n. 248 do TCU.

A gestora, em sua defesa, defende a legalidade das contratações, argumentando ser desnecessária a repetição do certame quando comprovado o manifesto desinteresse dos convidados.

São insuficientes 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 do assistente administrativo, cujo vínculo foi estabelecido por meio de dispensa.

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".*

Diante de tais considerações, torna-se de menor importância averiguar se a administração poderia ou não prosseguir nos certames por convite quando não obtido o número de três propostas válidas, já que a ilegalidade encontra-se presente na gênese do procedimento, ou seja, a contratação de pessoal, sem processo seletivo, para a prestação de serviços que deveriam ser realizados por servidores dos quadros.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

8 – Documentação comprobatória

8.1 – Fragmentação de despesas

8.1.01 – Locações de estruturas para a realização de eventos (6 convites - total: R$ 298.968,00)

8.1.02 – Aquisição de uniformes (9 convites - total: R$ 484.438,00)

8.1.03 – Equipamentos de informática (7 convites - total: R$ 464.634,90)

8.1.04 – Locação de ônibus (5 convites - total: R$ 387.983,00)

8.1.05 – Fornecimento de leite pasteurizado e pães (5 convites - total: R$ 234.675,00)

8.1.06 – Fornecimento de refeições (5 convites - total: R$ 362.970,00)

8.1.07 – Fornecimento de coffee-break (6 convites - total: R$ 283.900,00)

8.1.08 – Aquisição de kits escolares (3 convites - total: R$ 187.660,50)

8.1.09 – Aquisição mobiliários/eletrodomésticos (2 convites - total: R$ 53.147,00)

8.1.10 – Aquisição de placas de sinalização de trânsito (3 convites - total: R$ 157.585,00)

8.1.11 – Serviços de poda de árvores, grama e jardinagem (6 convites - total: R$ 389.262,24)

8.1.12 – Aquisição de material esportivo (5 convites - total: R$ 322.571,00)

8.1.13 – Aquisição de brinquedos pedagógicos (2 convites - total: R$ 153.660,00)

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.

A gestora pugna 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, como por exemplo, equipamentos de informática, uniformes, locação de veículos, serviços de poda e jardinagem, mobiliários, 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 6, 7, até 9 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 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)*

IRREGULARIDADE MANTIDA.

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.

8.2 – Ausência de licitação

8.2.01 – Materiais de construção

8.2.02 – Passagens aéreas

8.2.03 – Agência de pesquisa

8.2.04 – Refeições

8.2.05 – Hospedagens

8.2.06 – Serviços de assessoria e consultoria

8.2.07 – Estrutura para show musical

8.2.08 – Água mineral e gelo

8.2.09 – Limpeza e manutenção

8.2.10 – Mão-de-obra em serralheria em geral

8.2.11 – Serviços gráficos

8.2.12 – Serviços de adesivagem

8.2.13 – Material de expediente

Durante os trabalhos de auditoria, foi apurado que o órgão realizou diversas despesas com os produtos e serviços acima descritos, no total de R$ 802.779,18, 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, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

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, serviços gráficos, água mineral, material de expediente, hospedagens e refeições - todos habitualmente licitados pela administração.

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.

Deixo, porém, de impugnar os valores desembolsados, tendo em vista a inexistência de pagamentos indevidos ou a maior – hipóteses que caracterizariam o dano ao erário e autorizariam a glosa de valores.

8.3 – Contratação de serviços de informática

O relatório de auditoria questiona a contratação por inexigibilidade da empresa N&A Informática Ltda, no valor de R$ 18.000,00, cujo objeto é a contratação de serviços de desenvolvimento de um módulo específico para atualização cadastral do contribuinte.

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. Logo, não haveria necessidade de nova contratação da empresa.

O jurisdicionado refuta o achado de auditoria, argumentando que a contratação se deu em virtude de necessidade do município em desenvolver um módulo especifico para atender as demandas do setor de cadastro, módulo este não incluso no contrato inicial nº 145/AJ/2010, cujo objeto é locação de programas de informática (software).

São pertinentes as justificativas apresentadas.

Em consulta ao contrato nº 145/AJ/2010, firmado em 18-3-10 com empresa N&A Informática, a Cláusula Primeira – Do Objeto, prevê os seguintes serviços:

> *1.2.1 - Fornecimento de licenças de uso e Treinamento de Sistema de BI (Business Intelligence), sendo uma licença para desenvolvimento e duas licenças para usuários;*
> *1.2.2 - Fornecimento de cubos e análises de BI, realizando acesso aos bancos de dados do conjunto de sistemas aplicativos, envolvendo as áreas: Análise Financeira, Análise Tributária, Análise de Licitação e Compras e Análise de Arrecadação do ISSQN;*
> *1.2.3 – Fornecimento de Sistema Coletor para PDA's, para utilização em recadastramento imobiliário.*

Já o contrato nº 381/AJ/2011, ora questionado, formalizado com a mesma empresa em 5-8-2011, possui o seguinte objeto contratual:

> *1.1- Contratação de serviços de Desenvolvimento de módulo específico para atender as demandas do Setor de Cadastro da Prefeitura Municipal de Três Lagoas (MS), de conformidade com a Atualização Cadastral de Contribuintes e Proposta de Preço.*
> *1.2- Módulo de Atualização Cadastral de Contribuintes:*
> *1.2.1 - Alterar os cadastros onde houver endereço de correspondência para os campos de sistema para que sejam Informados códigos ao invés da digitação dos nomes (Exemplo: Rua, Bairro).*
> *1.2.2 - Criar campo para verificação da data da última atualização dos dados.*
> *1.2.3 - Após utilização cadastral imprimir as declarações de atualização.*
> *1.2.4 - Criação de rotinas de validação e homologação dos dados alterados.*
> *1.2.5 - O usuário que fez a alteração cadastral não pode ser o mesmo a homologar os dados.*
> *1.3 - Os serviços de Desenvolvimento de Módulo Específico para atender o Setor de Tributação, complementa os serviços de licença de uso de programas de informática (software) abrangendo instalação, manutenção e treinamento do Sistema de Gestão Tributária, licitado anteriormente.*

Como se vê, o objeto do segundo contrato firmado com a empresa N&A contempla serviços não previstos no contrato inicial anterior.

E, embora os serviços do segundo contrato sejam complementares ao primeiro, a realização de ajustes no Módulo de Atualização Cadastral de Contribuintes exigiu da contratada o desenvolvimento de um novo trabalho, logo, é justo que seja remunerada por serviços não previstos na avença anterior.

Portanto, por não restar evidenciada a deficiência no programa adquirido, tampouco o pagamento em duplicidade pelo mesmo serviço, REPUTO SANADA A IRREGULARIDADE.

8.4 – Serviços de digitalização

O relatório de auditoria questiona os termos aditivos firmados em contratos de digitalização de documentos.

Argumentam os técnicos que, mesmo sendo um serviço com objeto delimitado e prazo para conclusão, vários aditivos foram realizados, razão pela qual levantou-se a dúvida sobre a necessidade dos aditamentos.

A gestora, em sua defesa, pugna pela legalidade dos termos aditivos, pois em se tratando de serviços contínuos – como é a digitalização de documentos – as prorrogações são permitidas, conforme preceitua o art. 57, II, da Lei n. 8.666/93.

Além disso, ressalta que existiu economicidade nas referidas prorrogações, tendo em vista o algo custo na deflagração de procedimento licitatório e nas mudanças no processo de digitalização.

Por fim, ressalta que todos os serviços contratados foram corretamente executados pela contratada.

Procedem as justificativas apresentadas.

De fato, o art. 57, II da Lei Geral de Licitações prevê que a prestação de serviços contínuos poderá ser prorrogada por iguais e sucessivos períodos, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração.

Sobretudo se os serviços estavam sendo realizados a contento – como afirmou a gestora – não haveria motivo para a deflagração de uma nova licitação, quando a prorrogação contratual se mostrava mais conveniente à administração.

Além disso, não há evidências de contratação em duplicidade, já que cada um dos três contratos firmados com a empresa RCM Informática abarcava objeto próprio (atendimento a Secretarias diversas), logo, os documentos digitalizados eram distintos.

Diante de tais ponderações, CONSIDERO SANADA A IRREGULARIDADE.

9 - Transporte Escolar

9.1 – Custo do quilômetro rodado

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, 59% acima do praticado em outros municípios da mesma região.

A gestora refuta 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**.

13 – Pessoal

13.3 – Contratação ilegal

Foi apurado que o município de Três Lagoas mantinha em seus quadros 407 servidores comissionados, cujos cargos não se enquadravam nas atribuições de chefia, direção e assessoramento, como determina a Constituição Federal.

A ordenadora de despesas defende a legalidade das contratações, argumentando que um município com uma ampla diversidade de tarefas exige os cargos de coordenadores, encarregados e outros, a título de chefias, direção e assessoramento, para ser prestado um serviço à sociedade, eficiência e eficaz, com segurança e muitas vezes personalizado.

Acrescentou que o município vem tomando providencias para diminuir a quantidade de comissionados, por meio de concursos deflagrados em 2014, acrescentando que a cada exercício vem diminuindo o número de comissionados por efetivos, de maneira gradativa, a fim de não interromper o serviço público.

Não procedem as argumentações da gestora

Conforme previsão constitucional (art. 37, V), cargos comissionados destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Não se prestam, portanto, para abrigar atividades meramente administrativas e rotineiras da Administração Pública.

Sobre o tema, assim se manifestou o STF:

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, II E V. CRIA ÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. LEI 15.224/2005 DO ESTADO DE GOIÁS. INCONSTITUCIONALIDADE. É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XX, XXIV e XXV do art. 16-A da lei 15.224/2005 do Estado de Goiás, bem como do Anexo I da mesma lei, na parte em que cria os cargos em comissão mencionados" (ADI 3.602, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJe 7.6.2011).*

Os cargos em comissão ora questionados são os seguintes: coordenador de serviços política pública, coordenador de política pública assistência social, assessor intermediário de educação, encarregado de serviços administrativo financeiro operacional, encarregado de serviços política pública.

Como se vê, os cargos comissionados não se enquadram nas atribuições de chefia, direção e assessoramento, como determina a Constituição Federal. Logo, é ilegal a nomeação de servidores para seu preenchimento.

Registro, por fim, que conforme informações repassadas pela própria gestora, os concursos públicos abertos para o preenchimento de cargos efetivos foram suspensos judicialmente, logo, a situação irregular dos comissionados permanece sem solução.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

15 – IPTU – Inscrição em Dívida Ativa

De acordo com a declaração expedida pelo Departamento de Administração Tributária, no exercício de 2011, foi lançado a título de IPTU o montante de R$ 17.665.120,00.

Ainda, segundo informação apresentada pelo referido Departamento, desse montante foi inscrito em Dívida Ativa o valor de R$ 5.794.225,81.

Através do Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada vislumbra-se que no exercício foi arrecadado o montante de R$ 10.603.719,62.

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 R$ 1.267.174,57.

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$ 1.267.174,57), 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 107/2012, realizada na Prefeitura Municipal de Três Lagoas, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2011, nos termos do artigo 59, III c/c artigo 42, IX, da Lei Complementar nº 160/2012, em razão das seguintes inconsistências:

Item 5.03 – Licitações irregulares

Item 8.1 – Fragmentação de despesas

8.1.01 – Locações de estruturas para a realização de eventos

8.1.02 – Aquisição de uniformes

8.1.03 – Equipamentos de informática

8.1.04 – Locação de ônibus

8.1.05 – Fornecimento de leite pasteurizado e pães

8.1.06 – Fornecimento de refeições

8.1.07 – Fornecimento de coffee-break

8.1.08 – Aquisição de kits escolares

8.1.09 – Aquisição mobiliários/eletrodomésticos

8.1.10 – Aquisição de placas de sinalização de trânsito

8.1.11 – Serviços de poda de árvores, grama e jardinagem

8.1.12 – Aquisição de material esportivo

8.1.13 – Aquisição de brinquedos pedagógicos

Item 8.2 – Ausência de licitação

8.2.01 – Materiais de construção

8.2.02 – Passagens aéreas

8.2.03 – Agência de pesquisa

8.2.04 – Refeições

8.2.05 – Hospedagens

8.2.06 – Serviços de assessoria e consultoria

8.2.07 – Estrutura para show musical

8.2.08 – Água mineral e gelo

8.2.09 – Limpeza e manutenção

8.2.10 – Mão-de-obra em serralheria em geral

8.2.11 – Serviços gráficos

8.2.12 – Serviços de adesivagem

8.2.13 – Material de expediente

Item 13 – Pessoal

13.3 – Contratação ilegal

Item 15 – IPTU – Inscrição em Dívida Ativa

2 – pela aplicação de multa à Sra. Márcia Maria Souza da Costa Moura de Paula, ordenadora de despesas à época do período inspecionado, no valor correspondente a 200 (duzentas) UFERMS**,** com fundamento nas regras dos artigos 21, X e 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012;

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

4 - pela 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 no Relatório de Auditoria n. 107/2012, com aplicação de multa ao gestor.

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