INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO
71ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 29/09/2011
PROCESSO TC Nº 1002303-3
PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARÉ DA MATA, RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2009
INTERESSADO: EGRINALDO FLORIANO COUTINHO (ORDENADOR DE DESPESA)
ADVOGADOS : DR. LUIZ CAVALCANTI DE PETRIBÚ NETO – OAB/PE Nº 22.943; DR. PAULO FERNANDO DE SOUZA SIMÕES – OAB/PE Nº 23.337; DR. PAULO FERNANDO DE SOUZA SIMÕES JÚNIOR – OAB/PE Nº 30.471
RELATOR : CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADRIANO CISNEIROS
PRESIDENTE : CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

RELATÓRIO

O referido processo trata da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Nazaré da Mata, referente ao exercício financeiro de 2009.

O Relatório de Auditoria (fls. 9474/9530, vol. 43) traz as seguintes irregularidades:

1. Despesa com pessoal acima do limite estabelecido;
2. Não atendimento do limite de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino;
3. Repasse do Duodécimo acima do limite;
4. Ausência de repasse ao INSS dos valores recolhidos e de pagamento da contribuição patronal;
5. Ausência de Sistema de Controle Interno;
6. Ausência de documentos na Prestação de Contas;
7. Contratações de produções artísticas por meio da modalidade inexigibilidade;
8. Contratação irregular de serviços advocatícios por meio de inexigibilidade;
9. Ausência da comprovação de Pesquisa de Preços nas licitações;
10. Despesas fracionadas sem realizar o devido processo licitatório;
11. Ausência de prestação de contas de subvenções repassadas;
12. Descumprimento da taxa administrativa no valor de R$ 13.511,11;
13. Indícios de favorecimento em Processo Licitatório.

O Relatório apresenta os seguintes responsáveis: o Sr. Egrinaldo Floriano Coutinho, Prefeito do município de Nazaré da Mata e Ordenador de Despesas; o Presidente da CPL, Sr. Ednaldo Miguel de Santana e os membros da CPL Srs. Adja Márcia do Nascimento e Breno Rodrigues.

Os responsáveis apresentaram defesa em conjunto (fls. 9536/9586, vol. 43).

Encontram-se conexos a este, os Processos TC nºs 1000294-7 e 1106050-5 de Registro de Atos de Pessoal – contratação temporária e concurso, respectivamente, ainda não julgados.

Passemos agora à análise de cada ponto do Relatório de Auditoria.

1.Da despesa com pessoal acima do limite estabelecido (itens 3.1.3 e 4.3)

Em descumprimento à LRF, art.20, inciso III, a Prefeitura realizou despesa com pessoal do Poder Executivo no valor de R$ 16.791.737,62, representando 74,40% da RCL – diferente do que rege a lei ao exigir um percentual máximo de 54% da RCL. Em decorrência disso, a auditoria considerou irregular a convocação dos classificados no concurso público realizado em 2007 (que teve prazo de 2 anos e prorrogado por mais 2), uma vez que a Prefeitura já se encontrava acima do limite prudencial com despesas com pessoal.

Chamou a atenção dos técnicos as despesas realizadas sob a rubrica "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física", já que a prestação de serviço possuía característica de cargo público, o que configurou burla ao concurso público sob o agravante de que o concurso de 2007 tinha sido prorrogado.

A defesa corrige a Auditoria, afirmando ter sido de 72,99% a despesa total com pessoal e afirma que este problema não começou na gestão do Sr. Egrinaldo Floriano, mas sim, na antiga e explica: de acordo com o comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (anexo 10 da PC do Município de 2008), tem-se que a RCL atingiu o montante de R$ 21.092.531,60 e a DTP, R$ 12.333.720,33. Considerando as obrigações patronais e seus devidos ajustes (que somam R$ 2.381.647,05), tem-se o valor de R$ 14.715.367,38. Deste montante, excluindo-se o valor pago em decorrência de sentenças judiciais (R$ 104.843,00), chega-se a DTP no valor de R$ 14.610.524,38 ou 69,26%, ou seja, percentual

bem acima do permitido já no final de 2008. Em 2009, visando atingir o índice determinado pela LRF, o Município praticamente não contratou nem nomeou comissionados nos dois primeiros quadrimestres, mas, mesmo assim, no 1° quadrimestre o percentual foi de 56,53%. No 2°, o Município alcançou 50,07%, No entanto, no 3° quadrimestre, diante da imperiosa necessidade de contratar, notadamente na área de saúde e educação, o índice subiu para os 72,99% já mencionados.

A defesa alega que teria os 1° e 2° quadrimestres de 2010 para se adequar ao limite legal. Em relação ao concurso realizado em 2007, alega que é de responsabilidade da gestão anterior as possíveis contratações irregulares.

Quanto às contratações sob a rubrica de "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física", a defesa alega terem sido realizadas de forma correta, pois a prestação de serviço, nesse caso, está sendo regulada pelo Código Civil, caracterizando-se como trabalhos ocasionais, sem continuidade de vínculo.

Ora, a defesa reconheceu que ultrapassou o limite com despesas de pessoal no 3° quadrimestre (72,99%). No entanto, é sabido que o Município possui os 1° e 2° quadrimestres do ano de 2010 para se reenquadrar ao limite legal, o que descaracteriza a irregularidade.

Quanto às convocações de candidatos do concurso público de 2007, a alegação da defesa de que é de responsabilidade do gestor à época não procede. Caberia o devido ajuste ao limite legal.

Já em relação ao ponto "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física", acato a defesa.

2.Do não atendimento ao limite de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (item 3.2.1)

A auditoria (Anexo II) conclui que o Município aplicou apenas 22,54% de suas receitas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o que representa o valor de R$ 3.731.394,12, ou seja, R$ 407.631,82 a menos do que deveria para cumprir a exigência legal.

A defesa alega que a auditoria se equivocou com os números apresentados em seus Anexos. Primeiro que, em relação à cota parte do FPM, o valor elencado pela auditoria (R$ 10.986.346,21, Anexo I) foi superior ao valor efetivamente recebido pelo Município, que foi de R$ 10.870.563,52. Assim, o

total de receitas do Município foi de R$ 16.440.321,45 (diferente dos R$ 16.556.103,79 da Auditoria) e os 25% que deveriam ser gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino totalizaria o valor de R$ 4.110.080,36 (diferente dos R$ 4.139.025,95, valor da Auditoria). Em sua conclusão, o interessado afirma que o valor em despesas com manutenção de ensino foi de R$ 6.519.316,92 (diferente dos R$ 5.996.301,73 do Anexo II) e que, subtraindo de tal valor o total de deduções que foi de R$ 2.193.669,50 (enquanto que o valor no Relatório foi de R$ 2.264.907,61), tem-se a quantia de R$ 4.325.647,42, ou seja, 26,31%, tendo sido cumprido o limite legal (fl. 9592).

Cabe razão à defesa. O valor de R$ 10.870.563,52 relativo à cota-parte do FPM informado pela defesa está de acordo com o comparativo da receita orçada com a arrecadada (fl.24). Assim também, o valor de R$ 171.125,10 informado pela defesa de fato corresponde a construção e ampliação de unidades escolares efetuada pela Secretaria de Infra-estrutura. Não há irregularidade.

3.Do repasse do duodécimo acima do limite mínimo (item 3.5)

A auditoria observou que o valor dos repasses comprovados de acordo com depósitos bancários (fl. 512/537), mesmo com a exclusão dos inativos, resulta num valor líquido de R$ 1.301.545,18, o qual excede o menor dos limites, que neste caso é o da proporção fixada na LOA (R$ 925.713,77). Tal procedimento contraria o entendimento desta Corte de Contas, manifesto na Decisão TC nº 2.390/01, a qual determina que dos dois limites para o repasse do duodécimo à Câmara deve prevalecer o menor.

O interessado (fl. 9548) alega que, analisando o Anexo VIII (fl. 9522), vê-se que a despesa autorizada para a Câmara Municipal, em 2009, é de R$ 1.320.000,00. Assim, se levado em consideração que 8% das receitas tributárias e das transferências seria R$ 1.317.739,44, até com certa facilidade percebe-se que o Município repassou corretamente os valores do duodécimo. Quanto ao atraso no repasse, a defesa alega que foi um fato isolado, ocorrido no período de crise financeira que atingiu os municípios, principalmente os de pequeno porte.

Acato a defesa. De fato, o valor efetivamente repassado foi menor do que o limite constitucional previsto para o

duodécimo repassado à Câmara previsto no art. 29-A da Constituição Federal, não havendo irregularidade

4.Da ausência de repasse ao INSS dos valores recolhidos e de pagamento da contribuição patronal (item 3.4.1)

A Auditoria verificou que há inconsistência nas informações contábeis quanto às contribuições dos servidores: enquanto que no registro do Demonstrativo da Dívida Flutuante, consta a inscrição de R$ 736.162,96 (fl. 16), no Resumo Consolidado das Folhas de Pagamento – RGPS, consta R$ 1.001.759,85 (fls. 550/9745). Diante de tal inconsistência, a auditoria solicitou esclarecimentos à administração e obteve como resposta outros dois demonstrativos: no primeiro, o valor retido dos servidores foi de R$ 1.001.759,85, enquanto que o valor contabilizado e recolhido foi de R$ 790.856,25 (fls. 542/550 e 9746); e no segundo, o valor contabilizado foi de R$ 925.058,47 (fl. 9745). Da análise das contribuições, verificou-se que parte dos valores correspondia às atualizações monetárias, multas e juros por atraso.

Quanto à contribuição patronal, no Demonstrativo do Resumo Geral das Despesas (fl. 41), está registrado que apenas R$ 286,00 foi pago ao INSS. No demonstrativo fornecido pela administração, a informação registrada é de que o valor devido é de R$ 2.654.035,54 e que nenhum valor foi contabilizado, constando como pagos somente aqueles valores pagos diretamente pelo contribuinte ao INSS. E, ao analisar o Demonstrativo da Dívida Fundada (fl. 11), foi verificada a inscrição sob a rubrica INSS/2009 no valor de R$ 2.580.535,56 (fl. 9751).

Considerando, ainda, os valores recolhidos em relação à despesa com "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física" (item 3.1.3), que deveria ter sido incluída na rubrica "contratação por tempo determinado", segundo a auditoria, seriam diferentes, uma vez que, em vez de 11% conforme consta nas notas de empenho destes prestadores de serviço (como se fossem contribuintes individuais) deveria ser repassado, de acordo com a Lei Federal nº 8.212/91, os percentuais de 8% a 11% para o funcionário, e 21% para a administração.

Desta forma, conclui a auditoria que os valores devidos ao RGPS não foram registrados de forma adequada e tempestiva, e que não houve o repasse integral à conta do INSS.

A defesa alega que o valor de R$ 736.162,96, registrado no Demonstrativo da Dívida Flutuante (fl. 12), deve-se aos descontos dos servidores e serviços de terceiros, e que, desse

valor, foram pagos R$ 658.447,28 (fl. 12), restando uma diferença de R$ 77.715,68 que foi paga no exercício seguinte (fls. 9743/9750).

E que o valor de R$ 1.001.759,85 (fl. 9745) se deve às contribuições dos servidores da Prefeitura e do Fundo Municipal de Saúde (o banco de dados da folha de pagamento era um só, em 2009).

Quanto à diferença dos valores de R$ 925.058,47 e R$ 790.856,25 (fl. 9745), afirmou que deve-se ao recolhimento feito pelo Fundo Municipal no valor de R$ 134.202,22.

Em relação ao valor de R$ 2.580.532,56, encontra-se escriturado no Demonstrativo da Dívida Fundada – Anexo 16 da PC do exercício financeiro de 2010.

Ademais, segundo a defesa, o Município realizou parcelamento de seus débitos junto à Receita Federal, conforme doc. 06 (fl. 9752).

E, por fim, quanto aos gastos com "outros serviços de terceiros – pessoa física", o qual já foi devidamente abordado, mais uma vez, é improcedente a afirmação da auditoria; e a prestação de serviço, de fato, ocorreu.

Acato a defesa no que se refere à contribuição dos servidores, visto que foi apresentado quadro da soma dos valores recolhidos e das ATM/multas e juros por atraso no valor de R$ 906.066,62 (fl. 9485) que estão devidamente comprovados (fls. 542/550 e 9743/9750).

Quanto à contribuição patronal, persiste a irregularidade. Relevante afirmar que o valor de R$ 2.580.535,56 inscritos na dívida fundada (fl. 11) corresponde a mais de 10% da RCL, o que por si já denota grande descuido por parte da Prefeitura.

Quanto à alegação de parcelamento do débito, não há comprovação que ele de fato existiu, tampouco que a primeira parcela foi paga. Além do mais, a formalização do mencionado parcelamento não é, por si só, instrumento hábil para afastar a irregularidade. Tal providência é necessária para regularização da situação previdenciária, mas não tem a prerrogativa de elidir a irregularidade, até porque o parcelamento apenas confirma o cometimento da falha.

Ressalto também que o não recolhimento tempestivo das contribuições patronais devidas ao INSS gera um passivo ao município, incluídos aí juros e multa.

A irregularidade é grave e macula a presente prestação de contas.

5.Quanto à ausência de Sistema de Controle Interno (item 3.7)

Embora o sistema de controle interno tenha sido instituído pela Lei nº 163/2009, o mesmo não se encontrava em funcionamento, conforme Auditoria de Acompanhamento/2010. A ausência de controle interno representa descumprimento ao art. 59 da LRF.

A defesa alega que o sistema de controle interno está em pleno vigor, possuindo, inclusive, instruções normativas, sala própria e, para se comprovar sua vigência, o interessado anexa o documentação (fls. 9758/9760).

Desprezo este item em virtude desta Casa já ter efetuado um trabalho específico nos municípios em 2010.

6.Da ausência de documentos na Prestação de Contas (item 4.1)

A Prefeitura deixou de apresentar alguns documentos exigidos no Anexo I da Resolução TC nº 019/2008. Tal ausência gerou informações inconsistentes, impedindo, desta forma, a confiabilidade das informações contábeis.

O interessado afirma que a ausência de tais documentos não trouxe qualquer prejuízo a fiscalização, sendo certo, ainda, que toda documentação solicitada pela auditoria foi posta a disposição quando da fiscalização in loco.

Considero tal falha passível de multa prevista no art. 73, incisos III e IV da Lei nº 12.600/04, especialmente levando em conta as conseqüentes inconsistências contábeis.

7.Das contratações de produções artísticas por meio de inexigibilidade (item 4.2.1)

A Auditoria, ao analisar o Processo de Inexigibilidade nº 002/2009, cujo objeto foi a contratação de empresa de produção artística para disponibilizar atrações musicais e culturais, no período de 18 a 24/02/2009, considerou que alguns aspectos vão de encontro ao artigo 25, inciso III, da Lei nº 8.666/93.

Primeiramente, a equipe de auditoria alega que o objeto – "empresa especializada em produção artística, que disponibilize atrações musicais" - não é legal, vez que a lei fala em "empresário exclusivo". Segundo, diz que o contrato de exclusividade do empresário com o artista deve ser anterior ao

evento e, no caso em questão, as cartas de exclusividade se referiam apenas ao carnaval de 2009; Além disso, o profissional artista e o seu gerenciador devem estar inscritos na Delegacia Regional do Trabalho – o que não ocorreu no processo de inexigibilidade em tela. Por fim, afirma que não há nenhuma comprovação acerca da consagração pela crítica ou pela opinião publica da banda contratada e que o local em que se diz estar a empresa contratada não passa de um fundo de quintal.

A defesa rebate as supostas irregularidades apontadas: primeiro, afirma que o objeto não é ilícito apenas porque não condiz a transcrição da lei que fala em "empresário", e não em "empresa" – até mesmo porque o representante da empresa é o empresário das atrações. Segundo que a lei não fala a respeito do lapso temporal em relação ao contrato do empresário exclusivo. Este tema não é, inclusive, pacífico neste Tribunal, mas já é entendimento de que a fiscalização dos gastos com contratação de artistas passa pelo critério do subjetivismo. E, ainda, somando-se ao entendimento do TCU de que não se pode penalizar o agente quando adota, em questão ainda não definida em sua jurisprudência, tese juridicamente razoável, não se poderia falar em penalizar o administrador. Quanto à inscrição na DRT, alega não ser ela de grande importância, sendo, sim, importante que o artista seja consagrado e reconhecido pela crítica ou pela população, o que a defesa já alega ser, pois a contratação foi feita após pesquisa com a população, especialmente jovem. E, por fim, quanto a sede da empresa contratada, o interessado nega ser o local um "fundo de quintal" com diz a auditoria, tanto que, hoje, no mesmo local funciona uma outra empresa. Além disso, a defesa faz a juntada de cópias de extratos bancários encaminhados à empresa para comprovar que ela funcionava lá. Mas, admite que de fato a empresa IPÊ Produções mudou de endereço, sem, contudo, realizar as devidas alterações e, para realizar a lisura da empresa, junta documentações (fls. 9761/9789) a respeito da sua nova instalação.

Entendo que não haveria como não considerar a contratação de shows artísticos como sendo objeto de inexigibilidade de licitação, uma vez que, conforme destacou a própria auditoria ela faz parte do elenco de possibilidades relacionadas no art. 25 da Lei nº 8.666/93.

Sendo assim, os pontos abordados pela auditoria dizem respeito ao procedimento, podendo-se caracterizar as irregularidades como formais. Ademais, não foi verificado, no

relatório de auditoria, nenhum indício de superfaturamento dos preços das contratações e, tampouco, provas que ponham em dúvida a realização dos shows.

8.Da contratação irregular de serviços advocatícios por meio da inexigibilidade (item 4.2.2)

A auditoria aponta dois contratos para prestação de serviços advocatícios, por meio da inexigibilidade, como irregulares. O primeiro se refere ao Contrato nº 007/09 com o escritório F. Rocha Advocacia, com o objeto de prestar consultoria fiscal e tributária, bem como serviços advocatícios; e o segundo é o Contrato nº 001/09 com o escritório Petribú, Simões Advogados Associados, com o objetivo de prestar assessoria jurídica e acompanhar o contencioso do Município.

A auditoria afirma que ambos os processos não atenderam ao inciso II, art. 25 da Lei nº 8666/93, que diz que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição para contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

Em relação aos serviços advocatícios do escritório F. Rocha Advocacia, foi apresentada no processo uma certidão da prefeitura de Itambé, contratando a notória especialização do advogado, mas não foram apresentados documentos que a comprovasse.

Em relação à inviabilidade de competição, esta só ocorrerá se estiver presente tais requisitos: que se trate de serviço técnico, que o serviço esteja elencado no art. 13 da Lei nº 8.666/93, que o serviço apresente determinada singularidade, que o profissional tenha a habilitação pertinente, que a especialização seja notória e esteja intimamente relacionada com a singularidade pretendida pela Administração. Quanto a este ponto, a auditoria alega que outros profissionais poderiam realizar tais serviços, vez que outros municípios estão em litígio com a justiça e contrataram outros advogados, e, ainda, que a Prefeitura possui uma procuradora e um assessor jurídico ocupante de cargo comissionado.

Ademais, a auditoria aponta um contrato na modalidade Convite nº 01/2009 já existente com o escritório Vilanova Maranhão Advogados para a prestação de serviços de assessoria jurídica para atuar na defesa do Município.

Quanto ao escritório F. Rocha Advocacia, a defesa alega que a própria auditoria reconhece que existe no processo

declaração do Município de Itambé a respeito do escritório. Quanto ao escritório Petribú, Simões Advogados, seus dois sócios são pós-graduados em direito público, conforme certificados juntados (não foram encontrados nos autos).

No que refere à notória especialização, a defesa afirma que a doutrina a considera meramente exemplificativa, bastando a demonstração de um dos efeitos previstos no parágrafo 1°, do artigo 25 para que se tenha a notória especialização. E, no caso do Petribú Simões Advogados, foram juntadas certidões expedidas pelos Municípios, diploma de curso de pós-graduação, além da vasta experiência em direito público municipal, não restando dúvida quanto à notória especialização.

Em relação à natureza singular, a defesa alega que especialistas em direito tributário e administrativo municipal estão cada vez mais raros e, in casu, ambos os escritórios possuem advogados com este perfil. Ademais, os serviços de advocacia não são rotineiros.

E, por fim, no que tange à inviabilidade de competição, a defesa traz à tona a relação de confiança que deve haver entre o gestor e a empresa contratada. Sobre tal tema, transcreve o entendimento do STF acerca do tema, que diz: "... O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança". E arremata: As contratações... por notória especialização assenta, não na existência de outros profissionais, mas, sobretudo, no critério da confiança, que, inclusive, contém a noção de singularidade, elementos, sem dúvida, subjetivos, que, somados aos elementos objetivos, notoriedade e especialização, compõem a hipótese".

Através de um estudo de como o TCU interpreta o inciso II, do artigo 25 da Lei n° 8.666/93, somado ao entendimento desta Casa, foram analisados os temas que gravitam em torno da inexigibilidade de licitação, tais como: O que é inviabilidade de competição; o que é serviço singular; o que é confiança para fins de inexigibilidade e quando ela pode ser invocada.

As Súmulas TCU 252 e 264 sintetizam as verdadeiras razões que justificam a determinação de que há serviços técnicos especializados que não podem ser licitados e devem ser contratados, são elas:

a)O grau de subjetividade em relação à avaliação de determinados tipos de serviços, em virtude de suas peculiaridades

especiais, impede a adoção de critérios objetivos para adequadas mensuração e avaliação.

b) Por força disso, o legislador reconheceu que os serviços singulares são os que não possibilitam a definição de critérios objetivos para a seleção da melhor proposta.

Diante das proposições "a" e "b", decidiu-se que seria necessário reduzir ao máximo o risco do insucesso da contratação.

c) Para tanto, foi convencionado que a forma mais segura de potencializar a redução do risco do insucesso é por meio da contratação de profissional ou empresa de notória especialização. Assim, é inevitável que a escolha do contratado seja realizada por critério subjetivo baseado no grau de confiança que a notória especialização propicia.

d) Portanto, concluiu-se ser inviável contratar serviço singular por meio de licitação, pela impossibilidade de definir e mensurar critérios objetivos para a seleção da melhor proposta. Ou seja, a notória especialização do profissional ou da empresa é a condição que confere objetividade para o que se denomina de confiança e é ela que deve nortear a contratação de serviços técnicos especializados.

e) Vale ressaltar que o simples fato de existir vários profissionais notoriamente especializados não afasta a inviabilidade de competição nem impõe o dever de licitar. Mesmo havendo mais de uma pessoa notoriamente especializada, a competição continua inviável pela impossibilidade de fixar critério de julgamento objetivo, pressuposto necessário da licitação.

Afasto-me, então, da polêmica sobre a singularidade do objeto, por sua subjetividade, mas detenho-me a questão da notória especialização, exigência legal que merece ser comprovada. No caso em pauta, apesar da defesa, persiste a ausência de documentos e fundamentação da notória especialização dos contratados. Sendo assim, entendo que a irregularidade persiste.

9.Da ausência da comprovação da pesquisa de preços nos processos licitatórios (itens 4.2.3)

A Auditoria aponta que o Processo Licitatório nº 003/09, referente à modalidade dispensa 002/2009, que teve como objeto a contratação emergencial de empresa para fornecimento de medicamentos, material penso, odontológico e de laboratórios, insumos para citologia oncótica e medicamentos de saúde mental, não apresentou a comprovação da pesquisa de preço.

O interessado reconhece que, equivocadamente, não foi realizada uma ampla pesquisa de preço, por tratar-se de equipe nova, que necessita de tempo e estudo para compreender todas as disposições legais. Somado, ainda, o fato de que a transição da gestão de 2008 para 2009 não foi correta, de modo que os fornecedores e os administradores, em 2009, não possuíam dados quanto aos antigos fornecedores. De toda forma, afirma que os preços não geraram prejuízo, vez que os valores estavam compatíveis com o mercado.

Entendo que a falta de comprovação de pesquisa de preço não passa de um erro de cunho formal.

10.Das despesas sem o devido processo legal (item 4.2.4)

A auditoria verificou que foram realizados gastos com diversas empresas sem que se efetivasse o processo licitatório. Inclusive, ficou constatado que diversas contratações possuíam o mesmo objeto, percebendo-se, assim, que além de evitar a modalidade exigida em lei, há o intuito de fracionar as despesas, o que foi demonstrado no quadro (fls. 9502/9503).

A maioria das despesas possui valor próximo do limite, senão vejamos: Comercial da Construção 2001 Ltda. – R$ 14.263,30; Demezio Ferragens Ltda. – R$ 9.363,25; Planalto Tecidos Ltda. – R$ 13.126,15; Hazim & Cia Ltda. – R$ 10.206,00; GOLFJET – R$ 8.325,00; Drogaria Quatro Cantos – R$ 8.839,37; e COOPLEN – R$ 8.400,00. Ressalto, contudo as despesas com material hidráulico e elétrico (R$ 14.263,30, R$ 9.363,25, R$ 71.420,27), serviços de assessoria técnica em informática (R$ 42.000,00) e contratações de atrações artísticas (26.652,00), com valores muito acima do limite para dispensa de licitação (R$ 8.000,00).

A defesa alega que as contratações com José Zenildo Fontes Teobalto (R$ 71.420,27) e com a APA Produções Ltda. (R$ 26.652,00) foram antecedidas do devido processo licitatório, segundo documentações em anexo (9790/9795), Processos

Licitatórios nº 012/09, Convite nº 04/09 e nº 053/09, Convite nº 008/09, respectivamente.

E que nos demais casos a maioria das despesas possui valores próximos aos limites permitidos pelo art. 24, II da Lei nº 8666/93, que é de R$ 8.000,00; fato este que deve ter ocorrido por tratar-se de compras rotineiras realizadas ao longo do ano.

Alegou também que os objetos são, em sua maioria, distintos e que, de fato, alguns são semelhantes, mas isso se deve ao fato de que há um preenchimento genérico nessas situações englobando vários materiais que, evidentemente, não estão disponíveis em apenas um estabelecimento.

Reconhece também que, nos casos da Comercial Construção 2001 e Planalto Tecidos, houve falta de planejamento nas aquisições de produtos, mas que isso não mais ocorre no Município e que não houve dolo por parte dos defendentes.

Quanto à alegação de que as contratações com José Zenildo Fontes Teobalto e com a APA Produções Ltda. foram antecedidas do devido processo licitatório, a defesa se reporta ao documento 12 (fl. 9790). Contudo esses documentos se referem a contratos celebrados entre o Município e essas empresas. Não foram encontrados nos autos os devidos processos licitatórios.

Persiste a irregularidade passível de recomendação.

11.Da ausência de prestação de contas de subvenções repassadas (item 4.2.5)

A Auditoria afirma que a Sociedade Musical Euterpina Juvenil Nazaren – Capa Bode recebeu uma subvenção de atividade cultural (elemento de despesa 3330.43 da Secretaria de Turismo de Município), no período de março a dezembro de 2009, totalizando o valor de R$ 11.060,00, mas não prestou contas do dinheiro recebido, embora o Secretário de Finanças tenha atestado não haver irregularidade na prestação, conforme Ofícios nºs 73/2009 (fl. 8613), 96/2009 (fl. 8610) e 104/2009 (fl. 8607).

A defesa diz que tal alegação não procede, pois, conforme documentação anexada (fls. 9796/9871), a instituição prestou contas de modo satisfatório. E foi por isso que o Secretário de Finanças, Planejamento e Desenvolvimento Econômico atestou a inexistência de irregularidade.

Não há irregularidade.

12.Do descumprimento da taxa administrativa (item 4.2.6)

A auditoria alega que houve irregularidade no pagamento de taxa administrativa, uma vez que o Município pagou o valor de R$ 13.511,11 a mais do que de fato devia no contrato realizado com a empresa Ticket Serviços Ltda. O valor total da despesa com essa empresa foi de R$ 425.716,85, dividido em dois elementos de despesa: no elemento 3390.3 – material de consumo, o total foi de R$ 397.873,46; e no elemento 3390.39 – serviços de terceiros pessoa jurídica -, o total foi de R$ 27.436,69 que, na verdade, equivale a taxa administrativa. Constata-se, assim, que se aplica uma taxa administrativa de 7,09%.

A defesa alega que o valor de R$ 27.436,69 não foi referente à taxa administrativa. O que de fato ocorreu foi que a auditoria somou os valores referentes a taxa administrativa, com alguns valores referentes aos serviços mecânicos, como pode ser observado no documento anexado (fls. 9872/9885).

E que se for feita uma análise dos empenhos, se vê claramente que os valores pagos a título de taxa administrativa somou R$ 14.009,69. Logo, se subtrair o valor total de R$ 425.716,85 do valor pago com a taxa que foi de R$ 14.009,69, se chega ao valor de R$ 411.707,16, que multiplicado por 3,5% daria R$ 14.409,76, portanto, foi pago R$ 400,00 a menos a título de taxa administrativa.

A documentação apresentada comprovou o alegado pela defesa.

13.Dos indícios de favorecimento em licitações (item 4.2.7)

A auditoria aponta que houve favorecimento no processo licitatório realizado para contratação de empresa para locação de veículos e limpeza urbana (Processo Licitatório nº 022/09 - Concorrência nº 002/09 e Processo Licitatório nº 004/09 - Dispensa nº 003/09).

Após a análise do Processo de Dispensa nº 003/2009, o qual se baseou no inciso IV, do art. 24 da Lei nº 8666/93 e estabeleceu como prazo máximo de 90 dias para a realização do procedimento licitatório pertinente, a auditoria verificou que não houve comprovação da realização da pesquisa de preços; Foram apenas anexadas as relações de preços feitas pela comissão de licitação, sem, contudo, se comprovar como chegou àquele valor.

A auditoria aponta também irregularidades na Concorrência nº 002/2009, quais sejam: Ausência de cotação de preços, o teor do item 5 do Edital da Concorrência tem a clara intenção de desencorajar a ampla competição, dificuldade imposta pela administração para a participação do certame (tanto é que dos dezenove interessados, apenas dois continuaram); a data do início da abertura do processo; a constatação de que as duas empresas habilitadas possuíam irregularidade, mas, é transparente a preferência pela LOCOLIMPE Locação de Veículos Ltda.; algumas declarações não foram autenticadas (apesar, inclusive, do parecer do assessor jurídico emitido sobre os impasses criados quando da abertura da proposta). Outro vício é a própria descrição do objeto "prestação de serviços de transporte escolar, locação de veículos e gerenciamento dos transportes", pois é fato que para gerenciamento dos transportes já foram realizadas duas licitações, praticamente terceirizando essa função para a empresa Ticket Serviços S.A..

A defesa primeiramente afirma ter realizado a pesquisa de preços, o que foi provado pela relação feita pela comissão de licitação.

Quanto ao prazo de 90 dias estipulado para a realização do procedimento licitatório legal, destaca que o contrato de dispensa teve início em 16.01.09; portanto, somando-se os 90 dias, chega-se ao dia 16 de abril. Analisando a concorrência realizada, observa-se que a data de início foi 23 de março de 2009 e que, por motivos procedimentais, que leva a uma demora no trânsito processual, o processo terminou no início de maio, ou seja, pouco tempo após o prazo. Atraso este que em nada prejudicou o erário.

Acerca do item 5 do Edital, que supostamente desencorajaria a participação de outras empresas no certame, a defesa alega que, se realmente estivesse ocorrendo, alguma das empresas interessadas, e que se sentissem prejudicadas, impugnariam o edital; O que não aconteceu.

Referente ao vício na descrição do objeto da licitação, tendo em vista que "já existiria empresa para gerenciamento dos transportes do município, no caso a empresa TICKET SERVIÇOS S.A.", a defesa alega equívoco por parte da auditoria, pois os objetos dos processos licitatórios da empresa Ticket seriam "prestação de serviços de gerenciamento, controle e fornecimento de combustíveis e lubrificantes através de cartão eletrônico" e/ou "prestação de serviços de gerenciamento, controle e

fornecimento de pneus e prestação de serviços", ou seja, não tem nada a ver com "prestação de serviços de transporte escolar, locação de veículos e gerenciamento".

Quanto à afirmação de favorecimento à licitante LOCOLIMPE, a defesa alega que a Administração tem que seguir fielmente as normas e condições do edital; assim, não poderia haver inabilitação por falta de autenticação de documento, pois o próprio edital não prevê isso.

De fato, foram apresentados vários fatos e vícios que levam a crer que houve indícios de favorecimento nos Processos Licitatórios n°s 004/09 e 022/09. Sendo assim, entendo pelo envio dos autos ao Ministério Público de Contas para representação ao Ministério Público Estadual.

14.Do fracionamento de despesa com material de informática

A auditoria diz que solicitou cópia do Processo n° 51/2009, modalidade Convite n° 29/2009, cujo objeto é a aquisição de equipamentos de informática. No entanto, foi fornecida cópia do Processo n° 50/2009, modalidade Convite n° 27/2009, no qual há referência sobre ter o processo sofrido recomendações do TCE, por meio de AUDIN. Entretanto, na PC de 2009, continuaram constando as numerações inicialmente citadas (Processo n° 51/2009, modalidade Convite n° 29/2009).

Posteriormente, a auditoria constatou in loco, a existência de outro Processo Licitatório n° 048/09 - Convite n° 027/2009, com o mesmo objeto (fl. 9888).

Diante destas divergências, a equipe de auditoria analisou o Convite n° 27/2009, que teve como vencedor o "Z MICRO INFORMÁTICA", por ter apresentado o menor valor global, R$ 29.752,00. Daí, surgiram mais discrepâncias, pois no Processo Licitatório n° 048/2009 que se refere ao mesmo convite, o valor registrado na relação é de R$ 59.503,00 e, ao se analisar a relação dos empenhos pagos, ficou constatado o pagamento, em 2009, de R$ 49.958,50.

E conclui o Relatório de Auditoria: "sendo o Convite 27/2009, a única licitação realizada de fato, e, considerando as discrepâncias como vícios formais, a diferença de R$ 20.206,50, somada ao valor pago a empresa MICROOFFICE INFORMATICA LTDA, pelo fato de guardar identificação com o objeto licitado, de R$ 5.873,00, (fls. 9304/9456), totalizando R$ 26.079,50, constitui fracionamento de despesas, uma vez que não houve

licitação para esse valor, o qual ultrapassa o limite estabelecido pela Lei nº 8666/93, art.24, inciso II, não se enquadrando nos incisos V e VII do mesmo artigo.

A defesa alega que, na tentativa de demonstrar o fracionamento de despesa com material de informática, a auditoria fez uma verdadeira confusão. Senão, vejamos.

Primeiro, os interessados afirmam que não houve qualquer fracionamento de despesa; mas, sim, um erro na numeração dos processos licitatórios, em que a comissão de licitação pulou 1 número na relação dos processos licitatórios. Daí, quando se tentou cadastrar o processo no AUDIN, o mesmo rejeitou por conta do erro de numeração. A partir de então, passou-se a numeração correta dos processos. E, para comprovar o afirmado, a defesa juntou os contratos realizados entre o TCE e a CPL (fl. 9886).

Afirma que o caso em questão teve dois processos licitatórios: Processo nº 049/09, Convite nº 25/09; e o Processo nº 051/09, Convite nº 027/09. O primeiro teve como objeto a aquisição de suprimento de informática, cuja licitante vencedora foi José Roberto & Maria Lúcia Informática LTDA. – ME, com a proposta de R$ 59.503,00. O segundo processo se referiu à aquisição de equipamento de informática, tendo como licitante a mesma empresa do primeiro processo, com a proposta de R$ 29.752,00 (fls. 9888/10135).

Então, alega a defesa que houve duas licitações, porém com objetos distintos, não se podendo falar em duplicidade, tampouco em fracionamento.

Por fim, em relação à "discrepância" alegada pela auditoria, esta igualmente não pode prosperar, pois a Administração não está obrigada a adquirir todos os produtos licitados, sendo certo que se tratava de compra parcelada.

Restou demonstrado muito mais uma falta de planejamento por parte da Prefeitura do que a intenção de fracionar despesas.

15.Das irregularidades com atos de pessoal

Segundo a auditoria, a Prefeitura realizou concurso público no ano de 2007, o qual teve o prazo de 2 anos e foi prorrogado por mais dois anos. E afirma que houve irregularidades na convocação dos classificados pelo concurso de 2007, uma vez que a administração encontrava-se acima do limite prudencial com despesas com pessoal.

Ainda, considerando os cargos oferecidos pelo concurso citado, bem como as despesas realizadas com contratações temporárias (objeto de análise do Processo TC nº 1000294-7, ainda não julgado), chamou atenção da equipe as despesas realizadas sob a rubrica "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física", uma vez que essas prestações de serviços possuem características típicas de cargo público de carreira de estado. A Administração também não justificou a motivação dessas contratações, não existindo comprovação quanto a sua finalidade pública.

A defesa, primeiramente, alega que o concurso público foi realizado em 2007, ou seja, na gestão anterior, de modo que as eventuais nomeações são de responsabilidade daquele que as fizeram. Segundo, que durante a atual gestão algumas nomeações foram realizadas em decorrência de decisões judiciais, ou seja, cabia a gestão cumpri-las, independentemente do limite de gastos com pessoal.

Em relação à falta de justificativa para as contratações por excepcional interesse público, a defesa junta ofícios de envio a esta Corte para análise dos contratos, restando configurado que estão devidamente justificadas a motivação e a finalidade pública.

Quanto às despesas sob a rubrica "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física", elas foram realizadas corretamente, vez que reguladas pelo Código Civil.

As falhas e irregularidades relativas à contratação de servidores são analisadas nos processos específicos, logo, não tratarei deste item neste Processo.

VOTO DO RELATOR

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria e a defesa;

CONSIDERANDO que o Município efetuou despesa total com pessoal no percentual de 72,99%, portanto, acima do limite estabelecido pela LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a Prefeitura tem os 1º e 2º quadrimestres do ano de 2010 para se reenquadrar ao limite legal de despesa com pessoal;

CONSIDERANDO a ausência de documentos na prestação de contas exigidos no Anexo I da Resolução TC nº 019/2008;

CONSIDERANDO a ausência de recolhimento dos valores devidos ao INSS referente a parte patronal no valor de R$ 2.580.532,56;

CONSIDERANDO a contratação irregular das empresas F. Rocha Advocacia referente à execução de consultoria fiscal e tributária, bem como serviços advocatícios, e Petribú Simões Advogados Associados referente à assessoria jurídica, por meio de inexigibilidade;

CONSIDERANDO a realização de despesas com material hidráulico, elétrico, de construção, tecidos, serviços de assessoria e consultoria em informática, sem o devido processo licitatório;

CONSIDERANDO indícios de favorecimento nos Processos Licitatórios n°s 022/2009 (Concorrência n° 002/2009) e 004/09 (Dispensa n° 003/09) realizado para contratação da empresa para prestação de serviços de locação de veículos, transporte escolar e gerenciamento de transportes e limpeza urbana;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal;

Voto pela emissão de **Parecer Prévio** recomendando à Câmara Municipal de Nazaré da Mata a **rejeição** das contas do Prefeito Sr. Egrinaldo Floriano Coutinho, relativas ao exercício financeiro de 2009, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1° e 2°, da Constituição do Brasil, e 86, § 1°, da Constituição de Pernambuco, e

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII, §3°, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, alínea "b", da Lei Estadual 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

Julgo **irregulares** as contas do Sr. Egrinaldo Floriano Coutinho, Prefeito e Ordenador de Despesas no exercício financeiro de 2009.

APLICO ao Sr. Egrinaldo Floriano Coutinho multa no valor de R$ 3.000,00, prevista no artigo 73, da Lei Estadual 12.600/04, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 dias do trânsito em julgado desta Decisão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br).

E,

DETERMINO, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual n° 12.600/2004, que o Prefeito do Município de Nazaré da

Mata, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação desta Decisão, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:

.O aperfeiçoamento no controle interno de modo a evitar divergências de dados contidos no Relatório de Gestão Fiscal;

.Observar os limites preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para gastos com pessoal;

.Atenção à integralidade e tempestividade nos pagamentos a serem realizados referentes às contribuições previdenciárias devidas ao RGPS.

E determino o envio dos autos ao Ministério Público de Contas para representação ao Ministério Público Estadual.

O CONSELHEIRO RICARDO RIOS PEREIRA VOTOU DE ACORDO COM O RELATOR. O CONSELHEIRO PRESIDENTE, TAMBÉM, ACOMPANHOU O VOTO DO RELATOR. PRESENTE A PROCURADORA DRA. MARIA NILDA DA SILVA.

ASF/ACP