

PRESTAÇÃO ANUAL DE CONTAS

Processo TCM nº 03439e18

Exercício Financeiro de 2017

Prefeitura Municipal de ITIRUÇU

Gestor: Lorena Moura Di Gregorio**Relator Cons. José Alfredo Rocha Dias****PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO**

As contas do exercício financeiro de 2017 da Prefeitura de Itiruçu, sob a responsabilidade da Sra. LORENNA MOURA DI GREGÓRIO, constantes do processo TCM nº 03439e18, foram objeto de Parecer Prévio no sentido da **aprovação**, porque regulares, porém **com ressalvas**. A consequente Deliberação de Imputação de Débito aplicou **multa** à Gestora no valor de **R\$8.000,00** (oito mil reais), conforme detalhado no referido pronunciamento. Ademais, houve determinação de **ressarcimento** no valor de **R\$34.200,00** (trinta e quatro mil e duzentos reais) relativo a sonegação original de processo de pagamento ao exame da Inspeção Regional.

Após a publicação do *decisum*, a mencionada Gestora ingressou com recurso, recepcionado na pasta “**PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO UJ**”. Atendidos os requisitos do artigo 88 da Lei Complementar nº 06/91, notadamente quanto a legitimidade e tempestividade, conhece-se do reclamo.

Analisados cuidadosamente todos os argumentos e documentos trazidos na fase recursal e revisados todos os elementos processuais, cumpre destacar:

- A) Quanto ao tópico atinente à **inobservância das normas da Resolução TCM nº 1.282/09**, as alegações trazidas no recurso não contém suporte fático ou fundamento legal para que se considere regularizada a questão. A falha fora efetivamente cometida, o que motiva a **manutenção do texto respectivo**;
- B) Com referência ao apontado **desrespeito aos princípios constitucionais e regras legais atinentes a licitação pública**, a compreensão do tema impõe que se transcreva o respectivo trecho do Parecer atacado:

“ (...)

I. i - Empenhos inseridos no SIGA (nº 806) no montante de R\$26.351,84, com expressa declaração de não ter sido efetivado o procedimento licitatório. **A matéria foi regularizada na defesa final**, na medida em que, após análise do sistema SIGA, confirmou-se o quanto afirmado pela Gestora de “tratar-se de restituição de valor não utilizado no Convênio nº 55/16, firmado e executado no ano de 2016”;

ii - **Indicação de ausência de comprovação da observância dos requisitos do art. 25, II, da Lei de licitações 8.666/93** – processos nºs IN002/2017 – **R\$138.000,00** (consultoria jurídica na área saúde, educação, englobando programas estaduais e federais, na esfera administrativa); IN003/2017 – **R\$33.000,00** (assessoria integral ao Município no âmbito administrativo e/ou judicial de auditoria,

acompanhamento e planejamento tributário junto a empresa de energia elétrica) IN004/2017 – **R\$110.000,00** (contratação de serviços especializados de planejamento sobre as retenções especializadas de planejamento sobre as retenções de contribuições previdenciárias, efetuadas pela Receita Federal nos repasses do FPM, bem como análise dos extratos fiscais previdenciários), IN005/2017 – **R\$54.000,00** (consultoria e assessoria técnica e parlamentar referente ao acompanhamento de projetos, processos, requerimentos ou solicitações afins, de interesse direto ou indireto junto a instituições federais e estrangeiras), IN006/2017– **R\$234.000,00** (assessoria contábil), IN009/2017 – **R\$110.000,00** (consultoria e assessoria jurídica em direito público, com eventual propositura de ações judiciais), IN010/2017 – **R\$3.227.832,16** (serviços jurídicos especializados na área de Direito Financeiro, objetivando o recebimento de valores decorrentes de diferenças do FUNDEF pela subestimação do Valor Mínimo Anual Por Aluno VMAA quando do cálculo); IN012/2017 – **R\$838.647,45** (aquisição de combustíveis), IN015/2017 – **R\$90.000,00** (consultoria jurídica na área de saúde, educação, englobando os programas estaduais e federais). Ademais, foram apontadas ausência de justificativa do preço, bem como comprovação da conformidade dos preços que orientaram o processado licitatório. Em relação a estas irregularidades nos processos de inexigibilidade de licitação, a Gestora não demonstrou o atendimento aos ditames do Estatuto Licitatório para o uso do instrumento legal, isto é, não demonstrou o preenchimento simultâneo dos requisitos constantes do art. 25, inciso II: i) que se trate de **serviços técnicos especializados** enumerados no art. 13 da própria Lei de Licitações; ii) que os serviços sejam de **natureza singular**, sendo que o objeto da contratação deve fugir do corriqueiro, não se tratando de atividades comuns do dia-a-dia da administração municipal, e sim de outras que exigem a existência de expertise específica; e iii) que os contratos tenham sido firmados com empresas ou profissionais de **notória especialização** no ramo de atuação objeto das avenças. Fica consignada a advertência à Gestora para que obedeça rigorosamente aos ditames da Lei Geral de Licitações, bem como para que apresente a este Controle Externo as cópias de todos os processos licitatórios em curso, incluindo as dispensas e inexigibilidades.

iii - **Serviço contratado em inobservância ao contido no art. 24, incisos III a XXIV, da Lei nº 8.666/93** – dispensa nº DI032-01-2017 – **R\$426.834,60** (Serviços de limpeza pública, como varrição, capina e coleta de resíduos sólidos urbanos); DI044-01-2017 – **R\$57.750,00** (Locação de veículo para atender as necessidades da Secretaria de Saúde); DI045-01-2017 – **R\$83.655,00** (Locação de veículo para atender as necessidades da Secretaria de Serviços Gerais; DI011-02-2017 – **R\$31.585,53** (aquisição de combustíveis; DI003-02-2017 – **R\$23.019,99** (aquisição de peças para veículos); DI032-01-2017 – **R\$129.278,20** (limpeza pública); DI045-01-2017 – **R\$27.885,00** (locação de veículos); DI014-02-2017 – **R\$23.496,10** (aquisição de combustíveis); e DI023-05-2017 – **R\$33.402,12** (locação de veículos para transporte de alunos).

Além de ausência da justificativa do preço e da comprovação da conformidade dos preços que orientaram o processado licitatório;

A Gestora se defendeu com a justificativa de que as dispensas em análise afiguraram-se extremamente necessárias à satisfação do interesse público municipal, afirmando que a situação de emergência fora formalizada pelo Decreto Municipal nº 009, de 05/01/2017, “devidamente caracterizada através de processo específico que envolveu à realização de diagnóstico da estrutura pública municipal, realizado por comissão especialmente formada para este fim, o qual revelou a necessidade de adoção de ações emergenciais de recuperação da citada estrutura, permitindo assim a efetivação de contratações diretas durante o período de sua vigência.”

Afirma ainda a Prefeita que estaria anexando, no Documento 45, “cópia do processo que deu origem à referida situação de emergência.” Todavia, o documento referido é apenas o decreto informado, não havendo outros elementos a comprovar a situação fática apontada. Não obstante, consoante posicionamento já adotado em outros processos semelhantes, este Relator inclina-se pela possibilidade de admitir, excepcionalmente, a contratação direta, com fundamento no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, para atender minimamente os serviços considerados essenciais, analisando caso a caso, para que os serviços necessários não venham a sofrer descontinuidade, principalmente em início de gestão.

De fato, o referido artigo da Lei Geral de Licitações prescreve que, nas situações de emergência ou calamidade pública, nas quais se constata haver um nítido embate entre a contratação/satisfação de um interesse da sociedade e a obrigatoriedade do certame licitatório – cuja viabilização requer razoável lapso temporal – o primeiro deve sempre ser priorizado, já que a excepcionalidade da situação não poderá causar prejuízo para o bem público. Nesse contexto, a intenção do legislador ao disciplinar esta hipótese foi, simplesmente, a de evitar dano potencial, já que o decurso de tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis. No caso dos autos, esta Relatoria destaca que, para se ter como regular a questão, devem ser apontadas concretamente as ocorrências fáticas aptas a caracterizar a situação de emergência, como também devem ser atendidas as normas do art. 105, XII da Constituição do Estado da Bahia, Lei Federal nº 12.608/2012, no seu art. 7º, inciso VII, bem assim no art. 1º, inciso IV do Decreto Estadual nº 698/91 e IN nº 01, de 24 de agosto de 2014 do Ministério da Integração Nacional.

Desta forma, em situações desta natureza, deve a Gestora atentar para a necessidade de preenchimento das mencionadas exigências normativas, inclusive a ratificação por parte do Governador do Estado quanto a eventual decreto de emergência. A falha fica registrada e sua ocorrência tem relevância para a atribuição de sanção pecuniária, como ao final destacado.

iv- Questionamentos relativos a outros processos licitatórios:

PP006/2017 – **R\$428.000,00** (merenda escolar) e
PP007/2017 – **R\$480.500,00** (aquisição de produtos)

alimentícios), constatada ausência de cotação de preços, publicação em jornal, comprovação da conformidade dos preços que orientaram o processado licitatório, bem como ausência de homologação da autoridade competente;

*PP001/2017 – **R\$614.450,00** (medicamentos e materiais de penso) - o valor estimado descrito no processo administrativo foi de **R\$1.540.213,34**, que além de está superestimado não coincide com o valor registrado no SIGA, bem como ausência de homologação da autoridade competente;*

*PP008/2017 – **R\$267.690,00** (materiais de limpeza) - ausência de cotação de preços, publicação em jornal e ausência de homologação da autoridade competente;*

*PP015/2017 – **R\$1.388.500,00** (materiais de construção, elétrico e hidráulico) - ausência de cotação de preços, publicação em jornal e comprovação da conformidade dos preços que orientaram o processado licitatório;*

*PP023/2017 – **R\$1.535.754,33** (locação de veículos) - ausência de cotação de preços e comprovação da conformidade dos preços que orientaram o processado licitatório;*

*PP010/2017 – **R\$3.068.367,84** (serviços de conservação, higienização, limpeza e manutenção, copa, agente de portaria, varrição de ruas e logradouros públicos, bem como coleta de Lixo, vigilância e condução de veículos) – razoabilidade e economicidade, bem como ausência de cotação de preços e comprovação da conformidade dos preços que orientaram o processado licitatório;*

*PP016/2017 – **R\$1.069.250,00** (materiais didáticos e de expediente) - ausência de cotação de preços e comprovação da conformidade dos preços que orientaram o processado licitatório;*

*PP017/2017 – **R\$170.900,00** (material penso, ortopedia e raio-X) - ausência de cotação de preços, publicação em jornal e comprovação da conformidade dos preços que orientaram o processado licitatório;*

*PP022/2017 – **R\$557.700,00** (locação de veículos para discentes e docentes) - ausência de cotação de preços e comprovação da conformidade dos preços que orientaram o processado licitatório;*

*PP036/2017 – **R\$327.500,00** (exames laboratoriais) - modalidade inadequada e comprovação da conformidade dos preços que orientaram o processado licitatório;*

PP024/2017 – **R\$2.367.624,00** (prestação de serviços de atendimento a saúde, atenção básica, média complexidade e similares, para atendimento das necessidades das unidades do Fundo Municipal de Saúde) - modalidade inadequada e publicação em jornal;

PP048/2017 – **R\$250.000,00** (peças para veículos) - ausência de cotação de preços, publicação em jornal e comprovação da conformidade dos preços que orientaram o processado licitatório;

PP049/2017 – **R\$603.900,00** (pneus e baterias automotivas) - ausência de cotação de preços, publicação em jornal e comprovação da conformidade dos preços que orientaram o processado licitatório;

v - Outras irregularidades de natureza formal, apontadas nos achados CS.LIC.GM.000737 e CS.LIC.GM.000738.

Trouxe a Gestora documentação na pasta “Defesa à Notificação da UJ – Docs. 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 93A, 94, 95, 105, 106”. A documentação trazida pela Gestora, além de não abranger todos os processos licitatórios mencionados acima, não sana integralmente as irregularidades apontadas pela Área Técnica. Esta Relatoria acolhe em parte as justificativas da Gestora, mas ressalta que deve a **Administração adotar severas providências objetivando o cumprimento do regramento legal, haja vista que o cometimento de tais falhas retiram do Controle Externo e mesmo do controle social a segurança de que tenham sido celebradas as contratações mais vantajosas para a municipalidade.** Adicionalmente, recomenda que a Comuna evite renovação dos contratos celebrados, cuidando para que sejam instaurados novos procedimentos de licitação com mais rigor no cumprimento das regras impositivas com vistas à ampla publicidade e à maior competitividade nos certames.

Não obstante, diante dos valores envolvidos e da grande quantidade de processos licitatórios com irregularidades formais apontadas pela Área Técnica, entende a Relatoria que deve ser feita **Auditoria de Conformidade** nos processos de licitação da Comuna, incluindo inexigibilidades e dispensas, de forma a se realizar aprofundamento da análise das irregularidades cometidas, inclusive eventuais superfaturamentos e/ou sobrepreço, aplicando-se os critérios de materialidade e matriz de risco próprios dos procedimentos a serem adotados.”

A pretensão formulada no *Pedido de Reconsideração* para revisão das conclusões adotadas pelo Plenário quanto aos processos licitatórios, de dispensas e de inexigibilidades supra referidos **não encontra respaldo legal a possibilitar qualquer alteração no quanto posto no pronunciamento anterior**, tendo em vista que houve tão somente a repetição dos argumentos expostos na defesa final, **já extensamente analisados e refutados quando da primeira fase processual**, conforme detalhadamente transcrito acima. Não há, portanto, novidade alguma nas colocações recursais e a mera reiteração das teses defensivas não infirma os fundamentos da decisão atacada. Destarte,

nada há a ser alterado no pronunciamento *a quo*, **permanecendo a redação correspondente, bem como a determinação de Auditoria de Conformidade contida no Parecer Prévio atacado;**

- c) Quanto à indicada **ausência das certidões probatórias dos débitos contidos no Anexo 16 (R\$22.880.834,22)**, segue trecho da decisão vergastada:

*“Considerado o Anexo XVI da Lei 4.320/64, a Dívida do Município está representada pelas contas **INSS – R\$20.772.724,84**, **EMBASA – R\$260.349,99**, **PASEP – R\$413.353,05** e **Precatórios – R\$1.434.406,34**, perfazendo o montante de **R\$22.880.834,22** (vinte e dois milhões, oitocentos e oitenta mil oitocentos e trinta e quatro reais e vinte e dois centavos). **Impõe-se firme a atuação da Gestora em proveito do equilíbrio financeiro da Comuna.***

Questionando o relatório técnico a ausência de autorização legislativa atinente as dívidas com o INSS e Embasa, os esclarecimentos produzidos na resposta a notificação foram suficientes para sanar a falta.

Apontando a peça técnica divergência no valor de R\$267.167,24, quando comparadas as baixas contidas no Anexo 16 e o registrado no Anexo II. Na defesa, a Gestora regulariza a matéria.

***Não foram apresentadas** as certidões probatórias dos débitos atinentes ao INSS e PASEP. Cuide-se de requerer com maior antecedência, de sorte a que componham as contas em sua origem.*

*Considerando a data em que está sendo emitido este pronunciamento, na hipótese da Administração Municipal haver recebido a citada certidão, bem como o comprovante emitido pela PGFN, **devem os mesmos ser apresentadas em eventual Pedido de Reconsideração.**”*

Em seu apelo, a Gestora **regulariza parcialmente a matéria**, posto que encaminha, ainda que tardiamente, documento emitido pela Receita Federal (“Ofício Circular nº 001/2018/SARAC/DRF-VCA, emitido em 16/04/2018”), referente à dívida com o INSS no valor de **R\$33.397.943,57** (trinta e três milhões, trezentos e noventa e sete mil novecentos e quarenta e três reais e cinquenta e sete centavos), localizado na pasta “**Pedido de Reconsideração, nº 871 - Doc. 202**”, conforme quadro abaixo. Permanece pendente a certidão emitida pela PGFN.

DESCRIÇÃO	VALOR R\$
a) Total não parcelado	444.152,26
b) Total parcelado e em fase de parcelamento	32.953.791,31
Total geral	33.397.943,57

Destaque-se que a Receita Federal faz **importantes ressalvas** no mencionado documento (com nossos destaques):

a) *“não estão abrangidas eventuais diferenças entre os valores declarados em GFIP e os pagamentos efetuados via GPS que ainda não tenham sido transformadas em processos de débitos (DEBCAD) para fins de prosseguimento da cobrança”;*

b) *“para os débitos incluídos em parcelamento que ainda não tenham sido consolidados, a exemplo da Lei n° 13.485, de 2 de outubro de 2017, não foram deduzidas as antecipações pagas nem consideradas eventuais reduções previstas em lei”;*

c) *“Não estão incluídos os débitos que tenham sido encaminhados para a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN para inscrição em Dívida Ativa da União. Esses valores deverão ser obtidos diretamente com a PGFN jurisdicionante”.*

Verifica-se que o montante acima diverge do registrado na Dívida Fundada. Considerando que o ofício não discrimina as competências envolvidas e que os valores informados à Receita são os declarados pela Gestora, via GFIP, não há nos autos elementos que possibilitem que a Relatoria determine, com segurança, qual a competência inerente ao valor registrado na Dívida Fundada. Do exposto resulta determinação para que a Administração Municipal, nas contas seguintes, promova os ajustes necessários, acompanhados das comprovações e notas explicativas, para exame da Área Técnica desta Corte. Em decorrência, quanto a este aspecto, merece ser parcialmente provido o recurso, promovendo-se a consequente adaptação do trecho respectivo no novo Parecer a ser emitido;

- D) Ainda que tardiamente, na medida em que deveriam ter sido apresentados, no máximo, na fase recursal, traz o reclamo esclarecimentos e documentos atinentes ao processo de pagamento de nº 5955, no valor de R\$34.200,00 (trinta e quatro mil e duzentos reais), conforme pasta “*Pedido de Reconsideração, nº 870 – Doc. 201*”, **sanando a falta** que havia sido registrada no primeiro julgamento. **Promova-se adaptação redacional no novo Parecer Prévio e elimine-se a determinação de ressarcimento na correspondente DID.**
- E) Acerca da indicada **contratação de pessoal sem a realização de prévio concurso público**, nos meses de fevereiro, maio, junho e dezembro, as alegações trazidas pela Gestora nesta fase recursal não possibilitam a regularização da matéria, já que não satisfazem às exigências legais e não corrigem a falha efetivamente constatada. Em sendo assim, **não há o que possa ser alterado na redação correspondente**;
- F) Quanto ao limite definido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF, registrou o Parecer atacado que, ao final do exercício de 2017, a Prefeitura de Itiruçu realizara gastos com pessoal no montante de **R\$13.018.129,83** (treze milhões, dezoito mil cento e vinte e nove reais e três centavos), o que equivale a **55,85%** da Receita Corrente Líquida de



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

R\$23.310.819,46 (vinte e três milhões, trezentos e dez mil oitocentos e dezenove reais e quarenta e seis centavos).

Na pretensão recursal, a Gestora busca a reanálise da documentação que já havia sido apresentada na fase processual anterior, argumentando que “...*na farta documentação encaminhada existem elementos que comprovam que a despesa com pessoal da Prefeitura Municipal de Itiruçu, para o exercício de 2017 totaliza o montante de apenas R\$ 12.161.443,71, representando o percentual de 52,17%*”, desacompanhado de suporte documental.

Em homenagem ao mais amplo direito de defesa, houve acurada reanálise dos documentos e argumentos constantes nos autos, procedendo-se a revisão e confrontos das ditas comprovações recursais com as declarações constantes do sistema SIGA, inclusive com o abatimento da quantia que havia sido considerada na decisão questionada. De fato, quando do primeiro julgamento já haviam sido excluídas despesas no montante de R\$768.544,82 (setecentos e sessenta e oito mil quinhentos e quarenta e quatro reais e oitenta e dois centavos), composto pelas parcelas de R\$ 47.558,21 (pessoal – FNAS), R\$456.675,98 (pessoal – PSF) e R\$264.310,63 (glosas PSF).

Todavia, cumpre ressaltar que as despesas atinentes a folhas salariais dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), não podem ser excluídas, considerando-se o contido na Lei Federal nº 11.350/2006, que dispõe:

“Art.1º.

As atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, passam a reger-se pelo disposto nesta Lei.

...

Art. 9º-F

Para fins de apuração dos limites com pessoal de que trata a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a assistência financeira complementar obrigatória prestada pela União e a parcela repassada como incentivo financeiro **que venha a ser utilizada no pagamento de pessoal serão computadas como gasto de pessoal do ente federativo beneficiado pelas transferências. (Incluído pela Lei nº 12.994, de 2014).”**

Registre-se ainda que a pretendida exclusão das despesas com o programa *Vigilância em Saúde* não encontra amparo na Instrução TCM nº 03/2018.

Destarte, **os argumentos produzidos no recurso quanto à matéria de gastos com pessoal não foram suficientes para alterar o quanto posto no Parecer atacado. Por conseguinte, permanece o contido a respeito no mencionado pronunciamento.**

Quanto aos demais esclarecimentos produzidos na peça recursal,

representam meras ponderações e informações, sem que restem elididas as falhas apontadas ou sem que seja comprovada a existência de engano ou omissão no pronunciamento *a quo*, descabendo a promoção de outras alterações na redação do Parecer Prévio, o qual repita-se, reflete as irregularidades de cada período de gestão.

Além disso, a decisão atacada foi pedagógica e esclarecedora, destacando que esta Relatoria só apresentará Pedido de Revisão nas situações legalmente previstas - art. 29, § 3º do Regimento Interno - e não quando provocada em face de omissões dos Gestores na apresentação tempestiva de comprovações, nas inúmeras oportunidades para tanto deferidas.

Desta sorte, vistos, cuidadosamente examinados todos os elementos processuais, inclusive os adunados na fase recursal, e relatados, com supedâneo no art. 88 e respectivo parágrafo único da Lei Complementar nº 06/01, votamos pelo **conhecimento e provimento parcial** ao Pedido de Reconsideração autuado em 16/01/2019 para, **mantidas as conclusões do Parecer Prévio, no sentido da aprovação, porém com ressalvas**, das contas do exercício financeiro de 2017 da Prefeitura Municipal de **ITIRUÇU**, da responsabilidade da Sra. **LORENNA MOURA DI GREGÓRIO**, constantes dos autos do processo TCM nº **03439e18**, determinar a adoção das seguintes providências:

I – Revogue-se a Deliberação de Imputação de Débito respectiva, emitindo-se uma outra, sob a mesma fundamentação legal, com as seguintes alterações:

- mantenha-se o valor da primeira **multa** imposta, da quantia de **R\$8.000,00** (oito mil reais);
- elimine-se a determinação de ressarcimento da quantia de **R\$34.200,00** (trinta e quatro mil e duzentos reais) relativa à sonegação original de processo de pagamento ao exame da Inspeção Regional.

II – Revogue-se o Parecer Prévio atacado para emissão de um outro, contemplando as alterações e adaptação aqui mencionadas, na forma do novo voto que ora é apresentado.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, em 24 de abril de 2019.

Cons. José Alfredo Rocha Dias
Relator