



PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA

Processo: TC/003149/2016

Relatório N° 216-20/2016

Assunto: Prestação de contas do exercício de 2016

Interessado: Secretaria Municipal de Educação e Cultura – SEMEC;

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica- FUNDEB.

Gestor: Kleber Montezuma Fagundes dos Santos

Período: 01/01/ a 31/12/16

Relator: Abelardo Pio Vilanova e Silva

Procurador: Plínio Valente Ramos Neto

Ofício de Apresentação: Ofício n° 1256/16-GP , de 17/05/2016 (Peça 1, fl.2)

A Secretaria Municipal de Educação e Cultura do município de Teresina, sujeita ao regime de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial deste Tribunal de Contas, nos termos da Constituição Federal – CF, art. 31, Lei n° 4.320/64, Lei n° 8.666/93, Lei Complementar n° 101/00 – LRF, Constituição Estadual – PI, arts. 32 a 35 e Resoluções TCE n° 666/98 e n° 39/15, encaminhou para exame suas prestações de contas referentes ao exercício de 2016.

A análise das contas precitadas foi levada a efeito através da verificação e análise dos documentos das prestações de contas mensais e anual, dos documentos comprobatórios das despesas e demais documentos solicitados, de veracidade ideológica presumida, obedecidos os critérios próprios da fiscalização.

1 PERFIL DO JURISDICIONADO

A Secretaria Municipal de Educação e Cultura rege-se pela Lei N° Lei 2.959, de 06/12/2000, e alterações posteriores. Segundo a Lei n° 2.959, a SEMEC tem as seguintes atribuições:

- ✓ Planejamento, coordenação e avaliação da política educacional;
- ✓ Ensino fundamental;
- ✓ Educação infantil;
- ✓ Assistência ao educando e administração escolar;
- ✓ Pesquisa educacional;
- ✓ Educação em geral.

2 DEMONSTRAÇÃO DAS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS

2.1 Plano Plurianual – PPA

O Plano Plurianual para o quadriênio 2014 – 2017, aprovado pela Lei n° 4.483 de 13/12/2013 e alterado pelas Lei n° 4.655, de 5 de dezembro de 2014 e Lei n° 4.843 de 25 de Novembro de 2015, cumpriu o seu mister constitucional (Art. 165, § 1° da C. F.) ao estabelecer os programas com seus respectivos objetivos e custos da Administração Municipal, norteando dessa forma as diretrizes, objetivos e metas para a SEMEC, os quais se consubstanciam no planejamento



estratégico da administração pública a longo prazo. Para o exercício de 2016, foi previsto o valor de **R\$ 547.240.081,00** (quinhentos e quarenta e sete milhões, duzentos e quarenta mil e oitenta e um reais).

2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A **Lei nº 4.767, de 10 de agosto de 2015**, a qual orientou a elaboração da Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2016, estipulou os programas, ações, metas e prioridades para a **SEMEC**.

2.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

O orçamento anual, aprovado pela **Lei nº 4.858**, de 29 de dezembro de 2015, estimou a receita e fixou a despesa da SEMEC para o exercício de 2016 em **R\$ 547.240.081,00** (quinhentos e quarenta e sete milhões, duzentos e quarenta mil e oitenta e um reais).

3 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Objetivando adequar-se às necessidades do orçamento em execução, a administração municipal, no decorrer do período financeiro ora analisado, procedeu, no âmbito da SEMEC, às alterações no seu plano inicial, mediante a abertura de créditos adicionais através de decretos, consoante demonstrado na tabela a seguir:

Valores em R\$

Especificação	SEMEC	FUNDEB
Despesa fixada	262.447.381,00	284.792.700,00
Suplementações	163.167.282,32	16.403.676,74
Anulações	69.390.484,32	16.403.676,74
Despesa autorizada	356.224.179,00	284.792.700,00

Fonte: Demonstrativo da execução orçamentária do mês de dezembro/2016. **Peça 1, fls. 4 a 11**

4 RECEITAS

Os recursos auferidos pela SEMEC, **incluídas as duas unidades orçamentárias**, estão discriminados no quadro a seguir:

Especificação dos Recursos	SEMEC (R\$)	FUNDEB (R\$)
Receita Orçamentária	242.140.391,54	268.477.023,71
Receita ordinária	-	-
Receita vinculada	242.140.391,54	268.477.023,71
Vinculadas a Educação	242.140.391,54	268.477.023,71
Repasses recebidos	137.297.387,14	-
Total	379.437.778,68	268.477.023,71
Saldo anterior	19.326.608,95	4.681.133,64
Disponibilidade para o exercício	398.764.387,63	273.158.157,35
Saldo para o exercício seguinte	98.029.836,16	8.509.066,65

Fonte: Balanços financeiros de dezembro/2016. **Peça 1, fls. 19 a 21.**



5 DESPESAS

A despesa empenhada total da SEMEC, **incluídas as duas unidades orçamentárias**, atingiu o montante de **R\$ 543.458.584,85** (quinhentos e quarenta e três milhões, quatrocentos e cinquenta e oito mil, quinhentos e oitenta e quatro reais e oitenta e cinco centavos). Analisando os demonstrativos da execução orçamentária do órgão, podem-se distinguir as despesas em duas classificações: por funções e por categorias econômicas. A classificação por funções de governo indica em quais atividades e setores foram aplicados os recursos, enquanto que as despesas classificadas de acordo com as categorias econômicas demonstram a natureza dos gastos efetuados, indicando o direcionamento dos mesmos e sua relação com o aparelhamento administrativo do setor público.

Os quadros a seguir discriminam a referida despesa por categoria econômica, comparando as despesas autorizadas com as empenhadas, por função e por projeto/atividade e consolidada por elemento de despesa.

Despesa por Categoria Econômica

Valores em R\$

Despesas	Despesas Autorizadas	Despesas Realizadas	Diferença	Realização	Participação
				AH ⁽¹⁾	AV ⁽²⁾
09001 – SEMEC	356.224.179,00	281.868.252,50	74.355.926,50	79,13	51,87
Despesas Correntes	264.729.894,00	234.207.032,21	30.522.861,79	88,47	43,10
Pessoal e Encargos Sociais	76.406.592,00	74.889.456,43	1.517.135,57	98,01	13,78
Outras Despesas Correntes	188.323.302,00	159.317.575,78	29.005.726,22	84,60	29,32
Despesas de Capital	91.494.285,00	47.661.220,29	43.833.064,71	52,09	8,77
Investimentos	91.494.285,00	47.661.220,29	43.833.064,71	52,09	8,77
09002 – FUNDEB	284.792.700,00	261.590.332,35	23.202.367,65	91,85	48,13
Despesas Correntes	283.267.760,00	261.590.332,35	21.677.427,65	92,35	48,13
Pessoal e Encargos Sociais	244.075.255,74	228.930.118,26	15.145.137,48	93,79	42,12
Outras Despesas Correntes	39.192.504,26	32.660.214,09	6.531.290,17	83,33	6,01
Despesas de Capital	1.524.940,00	0,00	1.524.940,00	0,00	0,00
Investimentos	1.524.940,00	0,00	1.524.940,00	0,00	0,00
Total de Despesas	641.016.879,00	543.458.584,85	97.558.294,15	84,78	100

Fonte: Acompanhamento da Execução Orçamentária do mês de dezembro/2016. **Peça 1, fls. 4 a 11**

(1) Análise Horizontal – percentual empenhado em relação aos créditos autorizados;

(2) Análise Vertical – participação do item no total da despesa empenhada.



Despesas por Função e por Projeto/Atividade
Função: 12 – Educação

Valores em R\$

Projeto/Atividade	Despesas	Despesas	Despesas	Restos a Pagar
	Autorizadas	Empenhadas	Pagas	
09001 – SEMEC	356.224.179,00	281.868.252,50	245.496.126,89	36.372.125,61
2099 – Administração da SEMEC	212.544.622,00	190.309.539,67	184.078.167,01	6.231.372,66
1124 – Const./ampl./ ref. de escolas e quadras poliesp.	27.500.100,11	16.962.415,32	10.082.432,65	6.879.982,67
2093 – Apoio ao escolar	47.732.523,00	40.997.402,56	30.844.651,59	10.152.750,97
2330 – Ofertas de Novas Modalidades Educacionais de Inclusão Social	4.543.402,00	553.870,20	553.035,74	834,46
1123 – Const./ampl./ ref. de CMEI's	55.372.481,89	26.361.791,01	14.316.976,16	12.044.814,85
2092 – Administração da educação infantil	8.531.050,00	6.683.233,74	5.620.863,74	1.062.370,00
09002 – FUNDEB	284.792.700,00	261.590.332,35	260.919.994,73	670.337,62
1515 – Construção / Reforma e Ampliação de Escolas	0,00	0,00	0,00	0,00
2090 – Administração do ensino fundamental - FUNDEB	217.314.536,00	196.447.776,66	195.906.149,09	541.627,57
2331 – Oferta de Novas Modalidades Educacionais de Jovens Especiais do Campo	9.471.959,00	8.714.628,05	8.714.628,05	0,00
1121 – Const./ampl./ ref. da CMEI - FUNDEB	0,00	0,00	0,00	0,00
2088 – Administração da educação infantil - FUNDEB	58.006.205,00	56.427.927,64	56.299.217,59	128.710,05
Total	641.016.879,00	543.458.584,85	506.416.121,62	37.042.463,23

Fonte: Acompanhamento da Execução Orçamentária do mês de dezembro/2016. **Peça 1, fls. 4 a 11**



Despesa Consolidada por Fonte e Elemento de Despesa

Valores em R\$

ELEMENTO DE DESPESA	DESPESA EMPENHADA	DESPESA PAGA	RESTOS A PAGAR
3190.11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	50.574.234,36	50.573.399,90	834,46
3190.13 - Obrigações Patronais	914.312,60	875.759,01	38.553,59
3190.16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	439.294,62	439.294,62	0,00
3190.92 - Despesas de Exercícios Anteriores	11.071.479,05	11.071.479,05	0,00
3190.94 - Indenizações e Restituições Trabalhistas	118.962,79	118.962,79	0,00
3191.13 - Obrigações Patronais - IPMT	11.771.173,01	11.587.196,97	183.976,04
3350.41 - Contribuições	5.747.112,81	5.747.112,81	0,00
3350.43 - Subvenções Sociais	5.353.257,66	4.340.407,94	1.012.849,72
3390.14 - Diárias - Civil	51.860,00	42.580,00	9.280,00
3390.18 - Auxílio Financeiro a Estudantes	71.578,08	71.578,08	0,00
3390.30 - Material de Consumo	31.734.661,34	23.508.395,91	8.226.265,43
3390.31 - Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras.	7.231.397,61	7.231.397,61	0,00
3390.32 - Material de Distribuição Gratuita	14.433,81	14.433,81	0,00
3390.33 - Passagens e Despesa com Locomoção	92.740,71	46.084,63	46.656,08
3390.36 - Outros Serviços de Terceiros - Pes. Física	312.761,69	307.837,10	4.924,59
3390.37 - Locação de Mão de Obra	50.372.205,87	50.372.205,87	0,00
3390.39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	52.160.865,01	46.404.738,62	5.756.126,39
3390.47 - Obrigações Tributárias e Contributivas	5.019,45	4.262,32	757,13
3390.91 - Sentenças Judiciais	1.334.081,32	1.334.081,32	0,00
3390.92 - Despesas de Exercícios Anteriores	3.935.945,56	3.935.945,56	0,00
3390.93 - Indenizações e Restituições	899.654,86	899.654,86	0,00
4450.52 - Equipamentos e Material Permanente	989.149,10	989.149,10	0,00
4490.51 - Obras e Instalações	43.452.702,29	24.399.408,81	19.053.293,48
4490.52 - Equipamentos e Material Permanente	3.219.368,90	1.180.760,20	2.038.608,70
09001 - SEMEC	281.868.252,50	245.496.126,89	36.372.125,61
3190.11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	189.438.726,93	189.438.726,93	0,00
3190.13 - Obrigações Patronais	2.086.470,78	2.086.470,78	0,00
3190.16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoa Civil	1.364.788,39	1.364.788,39	0,00
3190.94 - Indenizações e Restituições Trabalhistas	539.425,45	539.425,45	0,00
3191.13 - Obrigações Patronais - IPMT	35.500.706,71	35.500.706,71	0,00
3350.41 - Contribuições	2.131.434,28	2.131.434,28	0,00
3390.36 - Outros Serviços de Terceiros - Pes. Civil	100.830,28	100.080,23	750,05
3390.37 - Locação de Mão-de-obra	18.416.685,68	18.105.843,11	310.842,57
3390.39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	12.011.263,85	11.652.518,85	358.745,00
09002 - FUNDEB	261.590.332,35	260.919.994,73	670.337,62
TOTAL	543.458.584,85	506.416.121,62	37.042.463,23

Fonte: Acompanhamento da execução orçamentária do mês de dezembro 2016. Peça 1, fls. 4 a 11

Na unidade orçamentária 09001 – SEMEC, os elementos de despesa que receberam mais recursos foram 3390.39, 3190.11 e 3390.37, correspondentes a 18,50%, 17,94% e 17,87%, respectivamente, da despesa empenhada nessa unidade.

Na unidade orçamentária 09002 – FUNDEB, os elementos de despesa que receberam mais recursos foram 3190.11 e 3191.13, correspondentes a 72,42% e 13,57%, respectivamente, da despesa empenhada nessa unidade.



6 PRESTAÇÃO DE CONTAS

6.1 Licitações e contratos

6.1.1 Irregularidades na execução do contrato baseado em inexigibilidade de licitação nº 01/2016

A SEMEC firmou contrato nº 116/2016, em 06/04/2016, com a empresa Sebastião Félix de Oliveira Jucá Eventos - ME, tendo como objeto a contratação do cantor, compositor, cordelista e arte educador Sebastião Félix de Oliveira Jucá (Tião Simpatia), para a realização de 70 (setenta) apresentações sobre a Lei Maria da Penha em 35 (trinta e cinco) escolas da Rede Pública Municipal de Ensino. O contrato foi realizado por inexigibilidade de licitação com base no art. 25, II, c/c art. 13 da Lei nº 8.666/93 e teve vigência de 6 (seis) meses, sendo vedada a prorrogação. O valor do contrato foi de R\$ 21.000,00 (vinte e um mil reais). **Peça 1, fls.43 a 107e peça 2, fls. 1 a 7.**

Foi analisado o processo de inexigibilidade nº 01/2016 e observaram-se as seguintes irregularidades:

- **Desobediência ao art. 25, caput, da Lei 8.666/93:** analisando-se o processo de inexigibilidade, verificou-se que não há elementos que comprovem a inviabilidade de competição, condição inerente à inexigibilidade. Todavia, como se tratam de serviços de profissionais do setor artístico, neste caso a contratação se materializa com fulcro no art. 25 em conexão com o inciso III do mesmo artigo, da Lei 8.666/93 e suas alterações, de onde provém o entendimento:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Como se denota na leitura do artigo acima, a *conditio sine qua non* para que se configure a inexigibilidade é que, imprescindivelmente, fique caracterizada a inviabilidade de competição. A partir daí, a licitação é inexigível e dentre as possibilidades para tanto, o ente público pode contratar diretamente com o profissional, sem a intermediação, ou através de empresário exclusivo deste profissional. Também se depreende na leitura do regramento que é absolutamente necessária a consagração pela crítica especializada ou pela opinião pública do pretense artista a ser contratado. As bandas contratadas se não usufruem de renome nacional, gozam de prestígio local e/ou regional perante a opinião pública. Todavia, na documentação acostada aos autos não se apresentou elementos comprobatórios de que a empresa Sebastião Félix de Oliveira Jucá – ME detém a **exclusividade permanente** para a contratação do artista, o que se constitui em inobservância ao estatuído no art. 25, inc. III, da Lei 8.666/93 e afasta a ideia de inviabilidade de competição. Reitera-se, por pertinente, que para configurar as hipóteses de



inexigibilidade de licitação prevista no inciso III, do artigo 25, da Lei 8.666/93, a contratação deve se dar diretamente com o artista ou através do seu empresário exclusivo, que é aquele que gerencia o artista de **forma permanente**. Neste sentido, é relevante assinalar o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU acerca da temática aqui retratada:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação formulada por servidor deste Tribunal, com fulcro nos arts. 86, II, da Lei nº 8.443/1992 e 132, VI, da Resolução TCU nº 191/2006, em face de indícios de irregularidades na gestão de recursos públicos federais repassados pelo Ministério do Turismo para a Associação Matogrossense de Municípios - AMM, por meio de convênios e contratos de repasse.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

(...)

9.5. determinar ao Ministério do Turismo que, em seus manuais de prestação de contas de convênios e nos termos dessas avenças, informe que:

9.5.1. quando da contratação de artistas consagrados, enquadrados na hipótese de inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/1992, por meio de intermediários ou representantes:

9.5.1.1. **deve ser apresentada cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório. Deve ser ressaltado que o contrato de exclusividade difere da autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e que é restrita à localidade do evento; (negritou-se)**

9.5.1.2. o contrato deve ser publicado no Diário Oficial da União, no prazo de cinco dias, previsto no art. 26 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sob pena de glosa dos valores envolvidos; **(Acórdão TCU nº 96/2008 - Plenário)**

De mesmo raciocínio é o entendimento Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, na apreciação do Termo de Ocorrência nº 93.016/09, de relatoria do conselheiro José Alfredo Rocha Dias, in litteris:

O vínculo de exclusividade deverá ser devidamente comprovado através de carta de exclusividade ou contrato, assinados por quem detenha condição para representar banda, grupo musical ou profissional do setor artístico, conforme indicação em contrato social ou estatuto registrado nos órgãos competentes, de sorte que as meras declarações de exclusividade acostadas aos processos de inexigibilidade, ainda que com firma reconhecida, não legitimam a condição dos signatários respectivos, uma vez que não foram instruídas, como



devido, com os respectivos contratos sociais ou estatutos, de sorte que não quedou comprovada a condição daqueles signatários para representar as bandas.
(negritou-se)

Acerca do tema é assaz relevante registrar manifestação do Tribunal de Contas da Paraíba, Acórdão nº AC1-TC - 0597/2011, ao analisar situação de contratação de show artístico musical mediante inexigibilidade de licitação. O Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, relator do Processo TC-09351/08, o qual originou o acórdão nº AC1-TC - 0597/2011, assim profere o seu voto:

A licitação encerra em si a concretização dos princípios constitucionais explícitos no caput do art. 37, da CF/88. O dever de licitar provém dos Princípios máximos da Administração Pública, a saber: Indisponibilidade do Interesse Público e da Supremacia do Interesse Público. É procedimento vinculado, como informa o inciso XXI do referido art., apresentando dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à administração pública condições de contratar com a proposta mais vantajosa, quanto é instrumento da materialização do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

Licitar é regra, dispensar ou inexigi-la é exceção, e como tal deve ser interpretada restritivamente, nos exatos termos da norma, in casu, a Lei nº 8.666/93.

O art. 25, inciso III, estabelece a possibilidade em que admite-se (sic) a contratação de profissional de setor artístico por inexigibilidade licitatória, verbis:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – omissis;

- **Desobediência ao art. 25, § 1º, inciso III da Lei nº 8.666/93** - diante da documentação apresentada não houve a comprovação da notória especialização da empresa, requisito importante para que haja a inexigibilidade da licitação. É necessário ateste de exclusividade com o empresário contratado emitido por entidade ou órgão do ramo de atuação do artista a ser contratado.
- **Desobediência ao art. 26, § único da Lei nº 8.666/93 (inciso II e III)** – processo de inexigibilidade deve ser instruído de justificativa de preços, demonstrando que o prestador de serviços cobra preços compatíveis com o de mercado. A justificativa de preços deverá ser demonstrada por meio de fornecedores que cobram igual ou similar preço de outros com quem contrata eventos de mesmo porte;

A Lei nº 8.666/93, art. 25, inciso II, enumera as hipóteses de inexigibilidade de licitação para os casos de contratação de serviços técnicos profissionais de natureza singular. A inexigibilidade de licitação, como modalidade de contratação direta, exige um procedimento prévio e determinado, destinado a assegurar a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais, em que é imprescindível a observância de etapas e formalidades legais.



Informa-se que o valor pago no exercício para o referido contratado atingiu o montante de **R\$ 21.000,00** (vinte e um mil reais) e a informação sobre a respectiva despesa obtida junto ao SAGRES/2016.

6.2 Convênios

6.2.1 Irregularidades na execução de convênios – subvenções sociais

As subvenções sociais são definidas pelos arts. 16, § único, e 17 da Lei nº 4.320/64, que determinam que “a concessão de subvenções sociais visará à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional”.

Os convênios analisados na amostra selecionada se enquadram na situação definida pela Lei nº 4.320/64 como subvenções sociais.

Na análise dos convênios discriminados a seguir, foi utilizado o Decreto nº 9.805, de 14/12/2009 municipal, que dispõe sobre a celebração e prestação de contas de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos.

6.2.1.1 Convênio nº 14/2016, de 28/03/16

- ✓ Conveniente: Projeto Esportivo Quartel General da Luta – Projeto QG;
- ✓ Objeto: cooperação técnica-financeira para fomentar o desenvolvimento do projeto QG da Luta nas dependências das Escolas Municipais Murilo Braga, Marcílio Rangel, Santa Bárbara, Manoel Paulo Nunes, Esther Couto e Barjas Negri ,por meio do qual serão ministradas aulas de jiu jitsu esportivo, defesa pessoal e luta olímpica, além de outros projetos como o “ Reforço no Tatame”, onde os alunos realizam as tarefas escolares sob a supervisão de Instrutores com graduação superior, visando melhoria no desempenho escolar, complementado com a realização de palestras de combate às drogas, sexualidade, além de cursos de primeiros socorros e seminários.

Peça 2, fls. 8 a 73.

- ✓ Valor: R\$ 120.000,00, em 9 (nove) parcelas;
- ✓ Vigência: 10 (dez) meses a contar da data da sua assinatura, podendo ser prorrogado por Termo Aditivo;

Da análise deste convênio tem-se a informar:

Empenho	Data	Valor Empenhado	Valor Liquidado
903772	04/04/2016	120.000,00	72.000,00
TOTAL		120.000,00	72.000,00

Fonte: SAGRES/2016

Após examinar as prestações de contas 2016, detectaram-se as seguintes irregularidades nas prestações de contas dos meses de abril e maio:



- ✓ **Desobediência aos arts. 7º, inciso I, e 11, incisos V e XVII, do Decreto nº 9.805/2009** – a prestação de contas do mês de abril foi entregue dia 09/06/2016 sendo que os termos do convênio 14/2016 e o decreto determinam que a prestação de contas parcial (mensal) deve ser apresentada em até 30 dias do recebimento do repasse;
- ✓ **descumprimento do inciso I do art. 7º do Decreto Municipal nº 9.805, de 14/12/2009** – não foram enviadas as cópias dos cheques emitidos durante o mês de maio conforme extratos bancários;
- ✓ não foi realizada a retenção e o recolhimento das obrigações sociais referente aos pagamentos dos prestadores de serviços;
- ✓ não foram enviadas as notas fiscais referentes aos pagamentos dos prestadores de serviços.

6.2.1.2 Convênio nº 19/2016, de 04/04/16

- ✓ Conveniente: Associação de Badminton do Grande Dirceu-ASBAGDI;
- ✓ Objeto: cooperação técnica-financeira para fomentar o desenvolvimento do projeto Badminton, dentro da Escola Municipal Parque Itararé, atendendo alunos e egressos da rede pública de ensino e comunidade circunvizinha, proporcionando o fortalecimento do elo escola-comunidade e a melhoria do desempenho escolar das crianças e jovens daquela comunidade em que a referida Escola está inserida. **Peça 2, fls. 74 e 102 e peça 3, fls. 1 a 79.**
- ✓ Valor: R\$ 188.951,00;
- ✓ Vigência: 9 (nove) meses, a contar da data da assinatura, podendo ser prorrogado por Termo Aditivo

Da análise deste convênio tem-se a informar:

Empenho	Data	Valor Empenhado	Valor Liquidado
900016	20/01/2016	1.500,00	1.500,00
903768	04/04/2016	188.951,00	183.251,00
TOTAL		190.451,00	184.751,00

Fonte: SAGRES/2016

Após examinar as prestações de contas 2016, detectaram-se as seguintes irregularidades nas prestações de contas dos meses de abril e maio:

- ✓ **Desobediência ao art. 8º, inciso VII, da IN STN nº 01/97** – foi paga tarifa bancária no montante de R\$ 83,90 no mês de maio. A IN nº 01/97 estabelece que não devem ser realizados gastos a título de pessoal, taxas de administração, taxas bancárias e etc (**Peça 3, fl. 12**);



- ✓ **descumprimento do inciso I do art. 7º do Decreto Municipal nº 9.805, de 14/12/2009** – ausência de cópias de documentos comprobatórios das despesas realizadas do convênio como notas fiscais referentes aos prestadores de serviço no mês de maio;
- ✓ **descumprimento do inciso I do art. 7º do Decreto Municipal nº 9.805, de 14/12/2009** – O Balancete Financeiro de maio apresenta erros: o gasto com alimentação de documento fiscal nº 850.094 de valor R\$ 484,33 encontra-se duplicado no Balancete. **Peça 3, fl. 11**

6.2.1.3 Convênio nº 17/2016, de 01/04/16

- ✓ Conveniente: Fundação Padre Antônio Dante Cícero;
- ✓ Objeto: cooperação técnica-financeira para fomentar ações e promover o desenvolvimento e melhoria no atendimento sócio-educativo de aproximadamente, 520 (quinhentos e vinte) crianças, em turno integral, distribuídas em 9 (nove) Centros de educação Infantil sendo 8 (oito) unidades destinadas a educação infantil, e 01(uma) escola do fundamental, bem como reforço escolar, recreação, oficinas sócio-culturais e atividades de formação continuada das famílias, com cessão de 1 (um) servidor da Secretaria da Educação para a Entidade Parceira. **Peça 3, fls. 80 a 108 e peça 4, fls. 1 a 62.**
- ✓ Valor: R\$ 1.089.428,86;
- ✓ Vigência: 9 (nove) meses, a contar da data da assinatura, podendo ser prorrogado através de Termo Aditivo.

Da análise deste convênio tem-se a informar:

Empenho	Data	Valor Empenhado	Valor Liquidado
900021	20/01/2016	79.295,78	79.295,78
903782	04/04/2016	1.089.428,86	907.857,36
TOTAL		1.168.724,64,	987.153,14

Fonte: SAGRES/2016

Após examinar as prestações de contas 2016, detectaram-se as seguintes irregularidades na prestação de contas do mês de novembro:

- ✓ **Desobediência ao art. 8º, inciso VII, da IN STN nº 01/97** – foi paga tarifa bancária no montante de 63,00 no mês de novembro. A IN nº 01/97 estabelece que não devem ser realizados gastos a título de pessoal, taxas de administração, taxas bancárias e etc (**peça 4, fl.5**);



Estado do Piauí
Tribunal de Contas

Processo pendente de
contraditório e julgamento

Fl. 12



- ✓ **descumprimento do inciso I do art. 7º do Decreto Municipal nº 9.805, de 14/12/2009** – O Balancete Financeiro de novembro apresenta erros: o gasto com alimentação de documento fiscal nº 850.646 encontra-se duplicado no Balancete (**peça 4, fl.9**).



7 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEB

7.1 Contribuição para a formação do FUNDEB

Durante o exercício, o município contribuiu para a formação do FUNDEB com as receitas discriminadas a seguir, representando o montante de **R\$195.905.278,29** (cento e noventa e cinco milhões, novecentos e cinco mil, duzentos e setenta e oito reais e vinte e nove centavos), conforme quadro:

Especificação	Valor (R\$)	Contribuição Compulsória (R\$)
FPM	520.133.343,93	96.877.287,55
ICMS	419.146.643,24	83.829.328,44
ICMS s/exportação	729.399,22	145.879,80
IPI s/exportação	126.964,25	25.392,90
IPVA	75.024.167,45	15.004.834,03
ITR	112.778,68	22.555,57
TOTAL	1.015.273.296,77	195.905.278,29

Fonte: Balanço geral/2016 – Teresina.

7.2 Recursos Recebidos do FUNDEB

O município recebeu, no exercício, recursos do FUNDEB, no montante de **R\$ 268.477.023,71** (duzentos e sessenta e oito milhões, quatrocentos e setenta e sete mil , vinte e três reais e setenta e um centavos), composto da seguinte forma:

Especificação	Valor (R\$)
Total dos Recursos Recebidos do FUNDEB	268.477.023,71
(-) Contribuição Compulsória	195.905.278,29
= Ganho do FUNDEB	72.571.745,42

Fonte: Balanço geral/2016 – Teresina.

7.3 Gastos com os profissionais do magistério

Conforme evidenciado no demonstrativo a seguir, o município aplicou, no exercício, na remuneração dos profissionais do magistério, na educação básica, o montante de **R\$ 206.412.125,97** (duzentos e seis milhões, quatrocentos e doze mil, cento e vinte e cinco reais e noventa e sete centavos), representando **76,88%** dos recursos recebidos pelo **FUNDEB**, cumprindo o estabelecido no art. 60, inciso XII, do ADCT e no art. 22, da Lei Federal nº 11.494/07.

(A) Recursos FUNDEB (R\$)	(B) Gastos com Magistério (R\$)	% (B/A)
268.477.023,71*	206.412.125,97	76,88

* Foram considerados no montante dos recursos FUNDEB os valores recebidos e os rendimentos de aplicação financeira no total de R\$ 1.252.277,30 obtidos dos extratos bancários.



7.4 PRESTAÇÃO DE CONTAS

7.4.1 Irregularidades em Contrato nº 001/2016

O Município de Teresina efetivamente celebrou contrato nº 001/2016, em 24/08/2016, com uma instituição financeira pública, no caso o Banco do Brasil S.A, tendo por objeto a cessão de direitos creditórios do Precatório nº 92.40 1.01, referente à Ação Judicial no 2007.40.00.003825-7, da 5ª Vara Federal do Piauí (segue contrato em anexo). A cessão de crédito com valor de face de **R\$ 206.821.722,72** (duzentos e seis milhões, oitocentos e vinte e um mil, setecentos e vinte e dois reais e setenta e dois centavos), foi autorizada pela Lei Municipal nº 4.920/2016. Peça 4, fls. 63 a 130.

O Contrato nº 001/2016 avençado entre o Município de Teresina, na pessoa do Prefeito Firmino Filho, e o Banco do Brasil S/A, embora não tenha cláusula explícita que regule o percentual de juros, não deixa dúvidas quanto à existência da cobrança implícita do mesmo, senão vejamos:

CLÁUSULA PRIMEIRA - O CEDENTE, na qualidade de beneficiário do Precatório 0137274-67.2015.4.01.9198, requerido em 16/06/2015, do processo nº 2007.40.00.003825-7/PI, em trâmite pela 5ª Vara Federal do Piauí, no qual a União foi condenada a complementar ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - Fundef, substituído pelo Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, o valor apurado na sentença condenatória, que, pelo presente Instrumento, o cede e o transfere ao CESSIONÁRIO, observado o seguinte valor de face: valor da requisição foi de 206.821.722,72.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - O valor da requisição do crédito cedido na data base de 31/07/2016, corresponde a **R\$ 228.863.161,75** (duzentos e vinte e oito milhões, oitocentos e sessenta e três mil, cento e sessenta e um reais e setenta centavos) considerando sua atualização monetária.

CLÁUSULA SEXTA - O crédito referido na Cláusula Primeira, ora cedido, é adquirido, neste ato, pelo CESSIONÁRIO, por **R\$ 210.667.000,00** (duzentos e dez milhões e seiscentos e sessenta e sete reais), que realizará o pagamento à vista, a ser depositado em conta corrente do CEDENTE, no BANCO, por meio da Agência 3791-5, conta corrente 9.924-4.

Considerando que o cessionário adquiriu os créditos do precatório pelo montante de **R\$ 210.667.000,00** (valor transferido pelo Banco do Brasil S/A ao Município); que o valor do precatório atualizado em 31/07/2016 era da ordem de **R\$ 228.863.161,75**; e que o contrato foi firmado em 24/08/2016 (com prazo para depósito em até 20 dias a contar da data da assinatura contratual), verifica-se que **os juros perfazem o montante de R\$ 18.196.161,75** (valor encontrado após simples cálculo matemático de subtração).

Não se vislumbrou justificativa plausível para o pagamento de juros na ordem de R\$ 18.196.161,75, valor que representa em torno de 8,63% do valor do crédito adquirido (R\$ 210.667.000,00).

Chama-se atenção aqui, inclusive, sobre a contratação diretamente entabulada com o Banco do Brasil S/A, sem que fosse apresentada qualquer justificativa pelo Poder Público Municipal de que o contrato celebrado com a referida instituição financeira apresentaria as



melhores condições contratuais para o ente público. Seria mais coerente e legítimo, com atenção ao **princípio da economicidade**, que o Município verificasse a proposta das demais instituições financeiras, de modo a garantir a seleção daquela que melhor atendesse aos fins públicos (responsabilidade na gestão dos recursos públicos).

Dessa forma, constatada a larga extensão do conceito de operação de crédito, envolvendo as operações assemelhadas que possuam as mesmas características essenciais, e a existência da cobrança de juros implícitos, **concluimos que a cessão de crédito pactuada pela Prefeitura com o Banco do Brasil S/A possui as características essenciais de uma operação de crédito**. Por meio do presente contrato de cessão, o Poder Público recebeu recursos de uma instituição financeira e em troca cedeu à mesma o seu direito a um precatório judicial, com certo deságio acertado entre as partes, mediante a cobrança de juros implícitos.

Em suma, a existência do risco de inadimplemento é inerente à cobrança de juros e ao deságio e ambos se encontram presentes no contrato então firmado entre as partes, tendo como consequência uma redução do patrimônio líquido do ente.

Noutro giro, merece destaque o Parecer nº 2017MC0005 proferido pelo Douto Procurador do Ministério Público de Contas do Estado do Piauí, Márcio André Madeira Vasconcelos, exarado em Consulta formulada pela Prefeita Municipal de Miguel Alves ao TCE-PI (Processo TC/012365/2016), que trata, dentre outros aspectos, sobre o tema em questão na presente denúncia, no qual definiu a transação correspondente à cessão de crédito de direito de precatório como uma operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, senão vejamos:

No entendimento ministerial, **a transação ora narrada se equipara à operação de crédito por antecipação de receita orçamentária**, corriqueira e doutrinariamente conhecida como ARO, a qual tem sua definição exaurida na sábia lição de Caldas Furtado:

Denominada pela Lei 4.320/64 de débito de tesouraria (art. 92, IV), a operação de crédito por antecipação de receita (ARO) é dívida de curto prazo que deve ser paga até o final do exercício financeiro em que for contratada. A ARO compõe a dívida flutuante e destina-se a atender a insuficiência de caixa durante o exercício financeiro (art. 38, LRF).

[...]

Destaque-se que tal operação não constitui item da receita orçamentária; afinal, como o próprio nome indica, trata-se tão somente de recebimento antecipado de um valor correspondente a um item de receita orçamentária – que será arrecadado no decorrer no exercício financeiro -, com o objetivo de honrar compromisso vincendo para o qual não há, naquele momento, a disponibilidade de caixa necessária, em consequência de desencontro entre a receita arrecadada e as obrigações exigíveis, provocado por uma programação financeira deficiente.

É de bom grado destacar, desde já, que a receita advinda de precatório judicial é contabilmente classificada como “Receita Orçamentária”, nos termos do artigo 57 da Lei 4.320/64. Oportunamente, é mister listar todos os requisitos para contratação de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, tutelados pelo ordenamento jurídico pátrio:

- 1) Previsão expressa na Lei Orçamentária Anual, em créditos adicionais ou lei específica (artigo 165, § 8º da Constituição Federal e artigo 38, caput e 32, §1º, I da LRF);
- 2) Não pode exceder ao montante das despesas com capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (Art. 167, III da Constituição Federal);



- 3) O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação (art. 32, § 1º da LRF);
- 4) Observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal (art. 32, § 1º, III da LRF);
- 5) Autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo (art. 32, § 1º, IV da LRF);
- 6) Observância do limite de despesa com pessoal, da dívida consolidada e da dívida mobiliária (art. 32, § 1º, VI da LRF);
- 7) Realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício (Art. 38, I, LRF);
- 8) Deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano (Art. 38, II, LRF);
- 9) Não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir (Art. 38, III, LRF);
- 10) Estará proibida de contratar enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada ou no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal (Art. 38, IV, LRF);
- 11) As operações de crédito por antecipação de receita realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil (Art. 38, § 2º, LRF);
- 12) O Banco Central do Brasil manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora (Art. 38, §3º, LRF).
- 13) O saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida dos Estados, Distrito Federal ou Municípios (Art. 10 da Resolução Senado Federal nº 43/2001);
- 14) A proposta firme não pode apresentar taxa de juros superior a uma vez e meia a TBF vigente no dia do seu encaminhamento (Art. 37, § 4º da Resolução Senado Federal nº 43/2001);

Dessa forma, este MPC entende que a operação questionada na presente consulta só pode ocorrer caso sejam cumpridos todos os 14 requisitos acima arrolados, sendo forçoso lembrar que o descumprimento dos mesmos ocasiona punições severas no âmbito institucional, previstas na LRF; no âmbito penal, vide art. 359-A do Código Penal; no âmbito da improbidade administrativa, vide art. 10, VI da Lei 8.429/92; e crime de responsabilidade, vide art. 1º, VII do Decreto Lei 201/67 e Lei 1.079/50.

O referido parecer ministerial (Parecer nº 2017MC0005) é esclarecedor e bem fundamentado, razão porque concordamos in totum com as explicações proferidas e concluímos que a cessão de crédito objeto desta denúncia é, em verdade, uma operação de crédito por antecipação de receita orçamentária e que a mesma foi realizada sem a observância dos mandamentos legais. Constatou-se, ainda, flagrante violação ao art. 38, IV, "b" da LRF e art. 15, §2º da Resolução do Senado Federal nº 43/01 que proíbe a realização de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano do mandato do chefe do Poder Executivo.

Finalmente, chama-se atenção para o fato de que os fatos trazidos à baila na presente denúncia estão caracterizados como crime contra as finanças públicas, nos termos do que dispõe o **art. 359-A, parágrafo único, inciso I, do Código Penal**; ato de improbidade administrativa, segundo **art. 10, IV, da Lei 8.429/92**; e crime de responsabilidade, fundado no **art. 1º, VIII, do Decreto Lei 201/67**, *in verbis*.



Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena – reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos.

Parágrafo único. **Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo:**

I – **com inobservância** de limite, **condição** ou montante **estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal;**

II – quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

(...)

VIII - Contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei.

7.4.2 Irregularidades em Dispensa de Licitação nº 25/2016

A empresa BELAZARTE – SERVIÇOS DE CONSULTORIA LTDA foi contratada por **Dispensa de licitação nº 25/2016 /SEMEC/PMT (Contrato nº 216/2016/SEMEC/PMT)** para prestação de serviços de auxiliar de serviços gerais, com 375 postos instalados nas unidades de ensino da Rede Pública Municipal, bem como nos prédios administrativos desta SEMEC. **Peça 4, fls. 106 a 130, peça 5, fls. 1 a 60.**

O processo administrativo de dispensa foi instruído com o pedido de autorização da autoridade competente, com a justificativa de dispensa, a pesquisa de mercado, as publicações (termo de ratificação e extrato do contrato).

Dentre os documentos analisados, destacou-se a justificativa de dispensa de licitação para contratação de empresa especializada com vistas à prestação de serviços de auxiliar de serviços gerais, senão vejamos:

1.3 Por ser o objeto licitatório complexo, é marcante a rigidez constitucional necessária no que concerne à contratação de pessoal para integrar o serviço público. O processo adequado demanda decurso de tempo maior que o esperado, situação que torna inviável o exercício das atividades administrativas, tendo em vista que a Secretaria Municipal de Educação depende demasiadamente de pessoas para manter a eficiência e o atendimento hábil das necessidades públicas, não podendo sofrer, assim, solução de continuidade.

1.4 Desta forma, surge a necessidade de contratação de serviços de forma emergencial, enquanto se conclui a licitação para tanto, providência que já está sendo tomada por esta SEMEC em parceria com a Secretaria de Administração e Recursos Humanos – SEMA.



A execução dos serviços contratados (auxiliar de serviços gerais) destina-se a atender as necessidades de limpeza, manutenção e conservação das unidades de ensino da Rede Pública Municipal e dos ambientes administrativos, serviços que, conforme afirmado na justificativa supramencionada, não podem sofrer solução de continuidade.

Ocorre que, como bem afirmou a administração em sua justificativa para a contratação direta, os serviços precisam ser prestados de forma contínua, sem interrupção. Trata-se, pois, de uma necessidade claramente previsível no âmbito administrativo, na medida em que é essencial a limpeza e a conservação do ambiente utilizado pela Administração e administrados. Em se tratando de uma necessidade previsível, a ser prestada de forma ininterrupta, deve fazer parte do planejamento, não se afigurando legítima a justificativa apresentada pela administração.

A SEMEC alegou, ainda, que abriu procedimento licitatório para contratação de empresa que atendesse ao objeto em questão, mas o mesmo foi suspenso no dia 18/11/2015 (os motivos da suspensão não foram relatados). A referida alegação não afasta a responsabilidade do dirigente pela má gestão e pela falta de planejamento, senão vejamos.

Não se trata da prestação de serviços novos (limpeza e conservação sempre foram serviços prestados no âmbito da administração), nem se pode alegar que a SEMEC não dispõe de pessoal capacitado para a realização de procedimento licitatório para a contratação do objeto em comento.

Assim, entende-se que, embora configurada uma situação de emergência, a ela deu causa o gestor, seja pela falta de planejamento, seja pela má gestão empregada.

É preciso esclarecer que a má gestão não pode validar procedimento de dispensa, com fulcro no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93. A emergência a qual faz referência o referido artigo não tem relação com a emergência fabricada pela administração em decorrência de uma gestão deficiente. Importante aqui desencorajar comportamentos como esse no âmbito da administração pública.

O Tribunal de Contas da União já se manifestou em diversas oportunidades no sentido de que um dos pressupostos para a contratação emergencial é o de que *"a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação"*.

Considerando o exposto, entende esta Divisão Técnica como ilegal a contratação direta avançada com a empresa BELAZARTE.

Noutro giro, chama-se atenção para o Ofício nº 5056/2016/GAB/SEMEC exarado no dia 29/11/2016 pelo Secretário Municipal de Educação, solicitando autorização para firmar Adesão à Ata de Registro de Preços nº 75/2015, proveniente do Pregão Eletrônico nº 34/2015 (TRE-MA) com o objetivo de contratar empresa especializada na prestação de serviços de Apoio Administrativo, a fim de auxiliar no desempenho das atividades administrativas desta Secretaria Municipal de Educação – SEMEC/PMT.

A empresa contratada (vencedora do Pregão acima mencionado e que teve seu preço registrado em ata) foi a BELAZARTE SERVIÇOS DE CONSULTORIA LTDA – ME.



Os documentos que subsidiaram a referida contratação, por meio da adesão à ata de registro de preços, demonstram que a empresa continuou prestando serviços de limpeza, manutenção e conservação das unidades de ensino da Rede Pública Municipal e dos ambientes administrativos.

Constata-se, todavia, que a contratação se deu de forma irregular, conforme será explicitado a seguir.

Segundo o Decreto nº 7.892/13, que Regulamenta o Sistema de Registro de Preços, este constitui "*o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras*" (art. 2º, inciso I).

Da realização do Registro de Preços é produzida a Ata de Registro de Preços que, segundo o mesmo Decreto acima citado, consiste em um "*documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas*" (art. 2º, inciso II).

A contratação de empresa (para prestação de serviços ou fornecimento de bens) que tenha se sagrado vencedora em procedimento licitatório que resultou em registro de preços, mediante a convocação da beneficiária do registro pelo órgão gerenciador ou participante, ou a abertura de procedimento administrativo para adesão à ata pelo órgão não participante, é a solução mais rápida e por vezes a mais econômica para a Administração.

Com efeito, em regra, quando existir uma ata de registro de preços válida e sobrevivendo a necessidade de contratar, deve a Administração convocar o beneficiário para com ele formalizar o ajuste. Todavia, nem sempre a contratação do preço registrado é o mais interessante para a Administração, seja porque decorreu período de tempo relevante entre o registro e a contratação e o mercado já se comporta de forma diferente, e os preços praticados passam a ser melhores, seja porque já sobreveio nova tecnologia que atende melhor ao fim buscado pela Administração. Diversos são os fatores que podem levar a Administração a não contratar o preço registrado, e não existe qualquer ilegalidade nisso, desde que observado o que dispõe a legislação concernente, senão vejamos:

"A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições" (art. 15, §4º, Lei nº 8.666/93).

Considerando que a contratação do preço registrado apresenta vantagem econômica relevante para a Administração, observados os demais aspectos legais, a convocação do beneficiário da ata impõe-se aos órgãos gerenciador e participantes e se torna a alternativa que mais atende aos princípios que regem a Administração Pública para o órgão não participante, desde que sejam observados os limites considerados pela legislação em vigor.

Nesse sentido, o órgão não participante, conhecido como "carona", pode aderir aos preços registrados em ata, consoante prevê a legislação em vigor (Decreto nº 7.892/2013), *in verbis*:



Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

V – órgão não participante - órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

(...)

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

Quanto aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais, o § 9º do art. 22, do referido Decreto, dispõe que a eles é facultada a adesão à ata de registro de preços da Administração Pública Federal, situação que nos foi apresentada quando da análise da contratação *in quaestio* (adesão da SEMEC, Órgão Municipal, a uma ata promovida por um Órgão federal – TRE/MA).

Verifica-se, portanto, que a demonstração da legalidade e viabilidade da adesão por um órgão não participante requer o observância de todos os pressupostos a seguir elencados: **a)** observância das disposições constantes no instrumento convocatório, em especial o objeto licitado; **b)** demonstração da vantajosidade da adesão, em detrimento da realização de um novo procedimento licitatório; **c)** anuência do órgão gerenciador; **d)** concordância do fornecedor vencedor da ata e; **e)** necessidade de observância aos limites de quantitativos a serem contratados por meio da Ata de Registro de Preço, bem como aos limites de ordem temporal.

No que concerne à demonstração da vantajosidade da adesão, a Prefeitura de Teresina, por meio do Secretário Municipal de Educação, instaurou Processo Administrativo nº 044.20121/16 destinado a formalizar a adesão, o qual foi instruído com a pesquisa de mercado, através da cotação de preços de empresas com experiência no ramo, perfazendo planilha comparativa de preços, a justificativa para a adesão, a proposta de preço da empresa contratada (Proposta nº 38/2016), a ata de registro de preço e o pregão que deu origem a referida ata.

Quanto à anuência do órgão gerenciador da ata, qual seja o TRE/MA, foi emitida autorização para a adesão conforme **Ofício nº 3.203/2016/SECOA/DG/TRE/MA**. O processo foi instruído também com o termo de aceite no fornecimento dos serviços pela empresa BELAZARTE.

A aparente legalidade aventada no referido processo de adesão encontra obstáculo intransponível no que concerne ao objeto contratado (observância das disposições constantes no instrumento convocatório), senão vejamos.



Após análise da documentação nos autos do processo administrativo conclui-se que o objeto licitado pelo TRE/MA não é o mesmo contratado pela SEMEC, uma vez que a especificidade dos serviços licitados por aquele Tribunal somente permitiriam adesões por outros Tribunais Eleitorais.

O objeto descrito no Edital do PREGÃO ELETRÔNICO nº 34/2015 do TRE/MA é **“a contratação de postos de trabalho para prestação de serviços de apoio administrativo para realizar as atividades inerentes ao recadastramento eleitoral biométrico”**.

Em razão da especificidade do objeto do referido Pregão, entende-se não ser possível, quiçá legal, a uma Secretaria Municipal de Educação, que pretendia atender a necessidades de apoio administrativo das Escolas Municipais, Centros Municipais de Educação Infantil e Prédios Administrativos (serviços de limpeza, conservação e manutenção), contratar empresa que teve seu preço registrado para prestação de serviços específicos e inerentes ao recadastramento eleitoral biométrico.

Resta claro que os serviços prestados são diferentes, pois os objetos contratados são distintos. Ainda que empresa preste serviços diversos e possua pessoal qualificado para a realização dos dois serviços aqui destacados, houve clara violação dos mandamentos legais, pois ausente qualquer procedimento licitatório que subsidie a presente contratação pela SEMEC.

Constatou-se a diversidade do objeto licitado no Pregão pelo TRE/MA (e registrado em ata), e o objeto contratado pela SEMEC (por meio da adesão daquela ata) quando observamos a **proposta de preço nº 38/2016** fornecida pela empresa BELAZARTE SERVIÇOS DE CONSULTORIA LTDA - ME a SEMEC. O objeto da referida proposta é **“a prestação de serviço de locação de mão-de-obra (apoio administrativo)”**, discriminando-se o referido serviço como de **“conservação do patrimônio da Instituição e manutenção dos locais de trabalho nos padrões de asseio exigidos, visando proporcionar condições ideais de funcionamento às Unidades de atendimento à clientela local”** (fl. 20 da peça 01).

Não se vislumbrou, pois, qualquer possibilidade de adesão a uma ata que possui registro de preço para objeto distinto daquele contratado por órgão não participante que aderiu a mesma como forma de subsidiar sua contratação. Insistimos, portanto, que a contratação em espeque não possui respaldo legal.

Diante do exposto, esta Divisão Técnica conclui que:

- ✓ O **Contrato nº 2016/2016/SEMEC/PMT** se deu com violação da Lei 8.666/96 e da CF/88 (contratação sem procedimento licitatório), uma vez que a Dispensa de Licitação nº 25/2016 não encontra amparo legal;
- ✓ O Contrato nº 490/2016/SEMEC/PMT se deu com violação da Lei 8.666/96 e da CF/88 (contratação sem procedimento licitatório), uma vez que o objeto contratado pela SEMEC é diverso do objeto do Pregão Eletrônico nº 34/2015, que originou a ata de registro de preços a qual aderiu a Secretaria Municipal;
- ✓ O Contrato nº 490/2016/SEMEC/PMT deve ser anulado uma vez que os vícios apresentados são insanáveis;



- ✓ Deve o gestor da SEMEC promover o procedimento licitatório para contratação dos serviços de Apoio Administrativo para atender as necessidades das Escolas Municipais, Centros Municipais de Educação Infantil e Prédios Administrativos que compõem a Rede Pública Municipal de Ensino, objeto do contrato ora questionado.

7.4.3 Irregularidades em dispensa de licitação nº 02/2016

A empresa **CET-SEG SEGURANÇA ARMADA LTDA** foi contratada por Dispensa de licitação nº 02/2016 (Contrato nº 080/2016/SEMEC/PMT) para prestação de serviços de instalação de sistema de vigilância eletrônica, em regime de comodato, com monitoramento à distância e apoio de viatura 24 horas, em 157 unidades de ensino da rede pública municipal de ensino, sendo 56 escolas municipais e 101 centros municipais de educação. **Peça 5, fls. 61 a 124 e peça 6, fls. 1 a 52.**

O processo administrativo de dispensa foi instruído com a autorização da autoridade competente, com a justificativa de dispensa, a pesquisa de mercado, parecer da Procuradoria do Município, comunicações diversas das unidades escolares sobre a má prestação dos serviços, as publicações (termo de ratificação e extrato do contrato), dentre outros documentos.

Dentre os documentos analisados, destaca-se a justificativa de dispensa de licitação para contratação de empresa especializada com vistas à prestação de serviços de instalação de sistema eletrônico de segurança e monitoramento a distancia, senão vejamos:

O fundamento para a contratação se baseia no fato de que as unidades de ensino da Rede Pública Municipal guardam recursos sensíveis e patrimônio imprescindível para o funcionamento regular das atividades educacionais do Município. A ausência de sistema que monitore o fluxo de acesso de servidores e prestadores de serviços, bem como o monitoramento 24 horas, tem gerado diversas agressões aos ativos da Secretaria.

...

Conforme se observa da análise dos fatos apresentados, a situação de emergência encontra-se caracterizada, tendo em vista não haver tempo hábil para a conclusão do Processo Licitatório já iniciado, em data anterior ao término da vigência do atual contrato com esta Secretaria (nº 044/2015/SEMEC), cujos serviços têm o encerramento previsto para 24 de fevereiro do corrente ano.

A execução dos serviços contratados destina-se a atender as necessidades de segurança do patrimônio público, dos alunos e professores da rede municipal de ensino, serviços que, conforme afirmado na justificativa supramencionada, não podem sofrer solução de continuidade.

Ocorre que, como bem afirmou a administração em sua justificativa para a contratação direta, os serviços precisam ser prestados de forma contínua, sem interrupção. Trata-se, pois, de uma necessidade claramente previsível no âmbito administrativo, na medida em que é essencial a segurança das pessoas e bens. Em se tratando de uma necessidade previsível, a ser prestada de forma ininterrupta, deve fazer parte do planejamento, não se afigurando legítima a justificativa apresentada pela administração.



A SEMEC alegou, ainda, em sua justificativa, que a renovação do contrato não traz quaisquer benefícios para a Administração, tendo em vista que a prestação dos serviços mostrou-se ineficiente, *"apresentando, de forma recorrente, problemas graves de mal funcionamento do sistema de alarme, não comparecimento nos locais quando do acionamento, dificuldade de comunicação no momento da ocorrência de sinistros, ausência de manutenção nos sistemas e, não realização de rondas apropriadas nas unidades de Ensino, conforme fazem prova Ofícios encaminhados pelas Escolas e CMEIs a esta Secretaria Municipal de Educação"*.

A referida alegação não afasta a responsabilidade do dirigente pela má gestão e pela falta de planejamento, senão vejamos.

Os ofícios remetidos a SEMEC pelas Escolas e CMEIs deixam claro que os serviços prestados estão aquém do que foi contratado e que a situação da má prestação dos mesmos, e, pode-se afirmar também, da ausência da prestação dos serviços, já vem ocorrendo pelo menos desde setembro de 2014, conforme se verificou na informação do Ofício nº 78/2014 (fl. 21).

Não se trata da prestação de serviços novos (prestação de serviços de instalação de sistema de vigilância eletrônica e monitoramento a distancia), nem se pode alegar que a SEMEC não dispõe de pessoal capacitado para a realização de procedimento licitatório para a contratação do objeto em comento.

Assim, entende-se que, embora configurada uma situação de emergência, a ela deu causa o gestor, seja pela falta de planejamento, seja pela má gestão empregada.

É preciso esclarecer que a má gestão não pode validar procedimento de dispensa, com fulcro no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93. A emergência a qual faz referência o referido artigo não tem relação com a emergência fabricada pela administração em decorrência de uma gestão deficiente. Importante aqui desencorajar comportamentos como esse no âmbito da administração pública.

O Tribunal de Contas da União já se manifestou em diversas oportunidades no sentido de que um dos pressupostos para a contratação emergencial é o de que *"a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação"*.

Considerando o exposto, entende esta Divisão Técnica como ilegal a contratação direta avançada com a empresa **CET-SEG SEGURANÇA ARMADA LTDA** e o valor pago no exercício para o referido contratado atingiu o montante de **R\$ 1.076.235,00** (um milhão, setenta e seis mil, duzentos e trinta e cinco reais).

7.4.4 Irregularidades no Contrato nº 20/2013 com a empresa PLUG PROPAGANDA E MARKETING LTDA.

A empresa de publicidade **PLUG PROPAGANDA E MARKETING LTDA**, recebeu, no exercício de 2016, o pagamento do montante de **R\$ 519.233,44** (quinhentos e dezenove mil duzentos e trinta e três reais e quarenta e quatro centavos) da Secretaria Municipal de Educação



pela **prestação de serviços de elaboração de projetos gráficos de diversos livros e produção e impressão gráfica desses livros**, conforme notas de liquidação e pagamento em anexo.

A contratação da empresa deu-se com fundamento no **Quarto Termo Aditivo ao Contrato nº 20/2013**, resultado do procedimento licitatório **Concorrência Pública nº 01/13 – SEMCOM. Peça 6, fls. 54 a 109 e peça 7, fls.1 a 76.**

Os processos administrativos foram instruídos com as notas de empenho, os dados complementares das notas de empenho, as notas de liquidação e pagamento, as notas fiscais referentes à prestação dos serviços, cópia do Contrato nº 20/2013 e de todos os termos aditivos subsequentes.

Considerando que se trata de uma empresa de publicidade/propaganda, contratada com fundamento na Lei nº 12.232/10, importa destacar o que ela define como serviços de publicidade:

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade o **conjunto de atividades realizadas integralmente** que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral. (grifo nosso)

A publicidade veiculada na Lei nº 12.232/10 prevê a realização pela agência de publicidade contratada de um conjunto de atividades integradas, o que nos remete a um objeto complexo, que parte do estudo, planejamento, conceituação, concepção, criação e execução interna, a intermediação, a supervisão da execução externa e, ainda, a distribuição de publicidade aos meios de divulgação com a finalidade de promover a venda de bens ou serviços, difundir ideias ou informar.

As agências de publicidade ou agências de propaganda são, nos termos do **art. 6º do Dec. 57.690/66**, ao qual faz referência o **item 1.3 das Normas-Padrão da Atividade Publicitária**, empresas criadoras/produtoras de conteúdos impressos e audiovisuais especializada nos métodos, na arte e na técnica publicitárias, através de profissionais a seu serviço que estudam, concebem, executam e distribuem propaganda aos Veículos de Comunicação, por ordem e conta de Clientes Anunciantes com o objetivo de promover a venda de mercadorias, produtos, serviços e imagem, difundir ideias ou informar o público a respeito de organizações ou instituições a que servem.

Conquanto a agência contratada seja uma agência de publicidade/propaganda e tenha a capacidade de desenvolver todas as atividades publicitárias de forma integrada (serviços de publicidade), como conceituou o art. 2º, da Lei nº 12.232/10, verifica-se que não houve comprovação nos autos de distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação.

A divulgação midiática faz parte das atividades realizadas de forma integrada pelas agências de publicidade, na medida em que compete à mesma selecionar os veículos de comunicação mais adequados para atingir o público-alvo.



A elaboração de projetos gráficos para a impressão de livros não necessita do intermédio de agência de propaganda/publicidade. Em verdade, utilizar-se de agência de propaganda para tal finalidade atenta contra o princípio da economicidade, tornando irregulares as despesas realizadas.

Nesse caso, a contratação de empresas para a realização dos serviços de projetos gráficos e impressões pode ser feita pela Secretaria de Educação, após a realização de procedimento licitatório com base na Lei nº 8.666/93 para a contratação dos serviços gráficos e dos serviços de impressão, sem a intermediação de agência de propaganda/publicidade.

Entende-se que a realização dos serviços foi feita sem amparo em procedimento licitatório adequado, pois fundada na Concorrência nº 01/2013 que possui objeto diverso do que foi contratado pela SEMEC com a PLUG PROPAGANDA E MARKETING LTDA em 2016.

Por não se tratar de um serviço de publicidade em si, a subcontratação de empresas para a impressão dos livros sem o amparo de procedimento licitatório é ilegal.

Não bastasse isso, esta Divisão Técnica, após análise do procedimento licitatório que subsidiou a presente contratação, identificou outras irregularidades que serão pontuadas a seguir:

a) Nulidade da Concorrência nº 01/2013

O Edital de Concorrência nº 01/2013 previu a contratação de empresas de publicidade que atendessem ao *briefing* proposto as fls. 146/148 e fls. 463/467 do Processo Administrativo nº 042-266/13.

Segundo informou a Comissão de Licitação, o *briefing* acostado as fls. 463/467 é um "Esclarecimento Complementar ao Anexo I – BRIEFING", ou seja, um complemento ao *briefing* de fls. 146/148.

Não é esse o entendimento deste Órgão Técnico, senão vejamos.

O *briefing* tem como função principal orientar o foco do trabalho publicitário a ser contratado pela Administração Pública, por meio da especificação do produto a ser desenvolvido, seu conceito e o público a que se destina. Trata-se de uma terminologia empregada no meio publicitário e equivale ao Projeto Básico da licitação. Deve versar, portanto, sobre o real plano de publicidade da instituição a ser adotado no exercício, apresentando objeto claro e preciso, de modo que os licitantes possam formular adequadamente suas propostas.

O *briefing* inicialmente proposto (fls. 146/148) não atendia aos requisitos de clareza e precisão, consoante parecer exarado pela Procuradoria do Município (Parecer 283/2013), as fls. 363 do referido processo administrativo:

43. Tal documento deve ser claro e preciso, com o fito de supedanear as propostas técnicas, que substituirá o projeto básico. Deve estar em consonância com o edital licitatório.

44. **Na verdade, o *briefing* deverá conter as exigências específicas para as propostas técnicas, que substituirá o projeto básico.** Assim, deverá ser bastante minucioso de forma a dar amparo às propostas oferecidas.



45. **No caso em tela o *briefing* encontra-se bastante lacônico**, nada mais do que exemplificando os termos da contratação e sua justificativa, relatando de forma abrangente os serviços a serem prestados pelas interessadas. Deverá constar o valor real a ser contratado, as exigências da contratação, os requisitos das propostas, enfim, toda informação clara, precisa e objetiva que possa de forma suficiente informar aos interessados a maneira de elaboração das propostas.

46. Assim, vislumbra-se que o *briefing* em análise deve exemplificar pormenorizadamente as necessidades das propostas técnicas, devendo ser retificado. (grifo nosso)

Após análise do procedimento administrativo em questão, esta Divisão Técnica corrobora o entendimento explanado pela Procuradoria do Município, senão vejamos.

Os aspectos lacônicos podem ser facilmente identificados no *briefing* acostado as fls. 146/149, dentre os quais se destaca os seguintes trechos do subitem **1.5 CASO DE COMUNICAÇÃO**, fl. 148:

“O objetivo da comunicação para esta segunda metade de governo é o de continuar informando a população das ações que foram e vem sendo feitas, com o foco na consolidação do sentimento de confiança da população para com a Gestão Municipal...”.

“Neste sentido, a comunicação não pode se basear apenas em mídias massivas e estratégias criativas focadas exclusivamente na informação. Cabe aos projetos de campanha simulada atender uma política de exposição de mensagem de ampla abrangência, com abordagem que inclua todos os estratos sociais e todas as regiões do município, bem como o público interno (endomarketing)”.

“No que diz respeito ao aspecto criativo das propostas, é de fundamental importância a adequação das mensagens, levando em conta a necessidade da sociedade de ser informada de modo claro, pertinente e sóbrio sobre as ações da Gestão Municipal”. (grifo nosso)

Fez-se, portanto, necessária a elaboração de novo *briefing* com as especificações detalhadas da campanha publicitária a ser produzida pelos interessados em contratar com a Administração Pública.

O novo anexo I (fls. 463/464) estabelece campanha publicitária da prefeitura de Teresina para promoção da saúde, nos seguintes termos:

OBJETIVO: Desenvolver uma campanha institucional para mostrar os serviços realizados pela Prefeitura de Teresina de promoção da saúde pública, prevenção e tratamento de doenças.

...

CAMPANHA:

A campanha proposta pela Prefeitura deve informar a população sobre a divisão descrita acima, com a finalidade de mostrar o trabalho da administração municipal para proporcionar saúde à população, com atividades preventivas como o atendimento realizado pelo PSF- Programa Saúde da Família, bem como as campanhas de vacinação (contra gripe e paralisia infantil, por exemplo) e as campanhas de combate às doenças como dengue, hanseníase e outras e atendimento a pacientes nas Unidades Básicas de Saúde (a cargo da Fundação Municipal de Saúde).

...

Vê-se, desta feita, que o novo *briefing* (ou esclarecimentos complementar ao anexo I - *Briefing*, como foi intitulado o novo documento pela Comissão de Licitação) apresentou modificações significativas na campanha publicitária.



Em verdade, entende-se que foi atendida a recomendação exarada pela Procuradoria do Município, retificando-se o *briefing*, tornando, desta feita, o objeto licitado claro e preciso, tal como foi pontuado no Parecer nº 283/2013 da Procuradoria.

Considerando que o novo *briefing* passou a definir com precisão o objeto da licitação, modificando-o substancialmente, a Comissão de Licitação deveria, por imposição legal, ter promovido a publicação do novo conteúdo (art. 21, §4º da Lei nº 8.666/93), respeitando-se o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para a abertura do certame, conforme estabelece o art. 21, §§1º e 2º, inciso I, alínea "b", da Lei nº 8.666/93.

Não somente não foi publicado o novo conteúdo (publicação esta essencial tendo em vista a modificação substancial do *briefing*), como não foi respeitado o prazo de 45 dias para a abertura do procedimento licitatório, após a modificação do conteúdo do edital.

Está-se diante de **grave violação ao princípio da publicidade, restringindo-se, por consequência, a competitividade do certame, tornando NULO o procedimento licitatório e os contratos a ele correlatos (art. 49, §2º da Lei nº 8.666/93).**

Embora a Comissão de Licitação tenha promovido o adiamento do certame após a elaboração de "*briefing* complementar", não houve a publicação da modificação do referido *briefing*, bem como não foi respeitado o interregno mínimo de 45 dias entre a publicação (dia 26/08/2016 no jornal "O Dia" – fl. 466) e a data de abertura do certame (16/09/2016).

Ao contrário do que foi alegado pela Comissão de Licitação (adiamento por questões de interesse público – vide publicação no jornal "O Dia", fl. 466), o adiamento da sessão de licitação se fez necessário tendo em vista a elaboração de novo *briefing*, o qual foi intitulado como esclarecimento complementar.

b) Inobservância do *briefing* proposto no Edital

Consoante já explanado no item a, o *briefing* proposto pelo Edital de Concorrência nº 01/2013, após a modificação realizada pela Comissão de Licitação, estabelece campanha publicitária da prefeitura de Teresina para promoção da saúde.

Os serviços prestados pela empresa PLUG PUBLICIDADE E PROPAGANDA LTDA em 2016, qual seja, **elaboração de projetos gráficos de diversos livros e produção e impressão gráfica desses livros**, que autorizou o pagamento de **519.233,44**, não guarda qualquer relação com o objeto do certame, o que nos leva a concluir que **a contratação da referida empresa para prestação dos serviços acima mencionados ocorreu sem o amparo de qualquer procedimento licitatório**.

É preciso deixar claro que, ainda que o objeto correspondesse ao *briefing*, o procedimento licitatório é nulo pelos motivos já expostos no item anterior, o que invalida qualquer contratação com fulcro nele.

c) Prorrogação contratual

Em regra, os contratos administrativos possuem vigência adstrita aos créditos orçamentários, conforme preceitua o art. 57, *caput*, da Lei nº 8.666/93. A prorrogação contratual



é exceção e deve observar o disposto na referida lei (art. 57, incisos I, II, IV e V). Dentre as situações elencadas nos incisos do artigo 57 que permitem a prorrogação contratual, tem-se a previsão de prorrogação contratual por até 60 meses quando o objeto for a prestação de serviços contínuos (inciso II).

Sobre a natureza contínua de um determinado serviço, o TCU tem pronunciamento esclarecedor, senão vejamos:

29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua **essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público** de forma rotineira e permanente ou para **manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo**, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional (TCU. **Acórdão nº 132/2008** – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008).

Os contratos de publicidade não possuem, *a priori*, natureza contínua, pois a sua interrupção, em regra, não compromete a continuidade das atividades da administração.

Nesse sentido, manifestou-se a Procuradoria do Município em Parecer nº 283/2013-PLCCA/2013 exarado no processo licitatório (fls. 370/371):

57. Em regra, os contratos de publicidade não se encaixam nesse quadro de contrato de duração continuada, haja vista que visam tão somente divulgar uma determinada atividade pública, que se esgota com o seu cumprimento, sem obrigação de continuidade. Nesse sentido, **o contrato de publicidade não possui natureza típica de serviço contínuo**, cuja atividade tem por fim resguardar as obrigações estatais de execução diferida, ou seja, aquelas que não se exaurem num único exercício financeiro.

58. Cumpre destacar, outrossim, que os contratos de publicidade firmados pelo Poder Público com agências de publicidade devem respeitar o disposto no art. 37, §1º da Constituição Federal, ficando adstritos, quanto ao prazo, à vigência dos respectivos créditos orçamentários, não estando contemplados no disposto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93.

59. Assim, a priori, tais contratos não são considerados contratos de serviços contínuos. No caso concreto é que se aferirá tal adequação.

60. Dito isso, a previsão de duração pelo prazo de 12 meses, contados a partir de sua assinatura, podendo ser prorrogado nos termos do art. 57, inciso II da Lei nº 8.666/93, deve ser analisada com temperamentos. **Cabe ao gestor demonstrar de forma hígida e cabal que o serviço traduz necessidade pública permanente, para fins de prorrogação com esteio no dispositivo legal indigitado.**

O contrato firmado com a empresa PLUG PROPAGANDA E MARKETING LETDA no exercício de 2016 tem por objeto a **prestação de serviços de elaboração de projetos gráficos de diversos livros e produção e impressão gráfica desses livros.** Resta claro que o objeto se esgota com a realização dos projetos gráficos e impressão dos livros, não se enquadrando como serviço contínuo para a Administração.

A questão encontra entrave jurídico anterior a esta análise, pois o objeto licitado em 2013 e contratado em 2016 são diversos.

Estamos diante da análise de pagamentos efetuados a uma empresa pela prestação de serviços de elaboração de projetos gráficos e impressão (não publicitários no entender desse



Órgão Técnico), o qual diverge completamente do objeto do certame (campanha de promoção da saúde).

Não poderíamos sequer falar em prorrogação contratual, ainda que fosse o caso de prorrogação (pela não conclusão dos trabalhos, devidamente justificada e com amparo na legislação), pois estamos falando de um objeto totalmente diferente do *briefing* em anexo ao Edital de Concorrência nº 01/2013. O conceito de continuidade pressupõe prosseguir algo iniciado anteriormente, o que não é o caso.

Assim, considera-se irregular a realização de termo aditivo para prorrogação de um contrato para realizar, em verdade, objeto diverso do inicialmente presente no *briefing* do procedimento licitatório. Estamos diante de objeto novo que não possui amparo legal para ser contratado pela Administração Pública.

d) Utilização irregular dos recursos do FUNDEF

Constatamos que o montante de **R\$ 451.988,44** dos R\$ 519.233,44 efetivamente pagos a empresa **PLUG PROPAGANDA E MARKETING LTDA** durante o exercício de 2016 para **prestação de serviços de elaboração de projetos gráficos de diversos livros e produção e impressão gráfica desses livros** foram originários do Precatório Judicial nº 92.401.01 (diferença dos valores devidos pela União a título da complementação dos recursos do FUNDEF).

Trata-se, portanto, de recurso vinculado da educação, cuja aplicação deve observar o regramento constitucional e o disposto nos artigos 21 a 23 da Lei nº 11.494/07 e artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96.

Outro não poderia ser o entendimento quando a própria **Lei Municipal nº 4.920/2016, de 13 de julho de 2016**, publicada no Diário Oficial do Município de Teresina nº 1.930/2016 do dia 13/07/2016, que autorizou o Poder Executivo a ceder às Instituições Financeiras os créditos decorrentes de precatórios federais, determinou que os recursos dessa cessão seriam destinados exclusivamente ao financiamento de projetos, ações e programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, in verbis:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a ceder, às instituições financeiras públicas, o crédito decorrente do Precatório nº92.401.01, autuado em 16/06/2015, extraído do autos do Processo Judicial nº2007.40.00.003825-7/PI em trâmite pela 5ª Vara Federal do Piauí, incluído no orçamento da União no ano de 2016, recebendo em contrapartida os recursos financeiros correspondentes.

Art. 2ª A cessão de crédito de que trata esta Lei se sujeita às disposições da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 3º Os RECURSOS FINANCEIROS DECORRENTES DA CESSÃO DE CRÉDITO, de que trata esta Lei, serão destinados, EXCLUSIVAMENTE, ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, nos termos da Lei Federal nº11.494/2007, ou outra que a substituir. (grifo nosso)

A referida Lei municipal não somente está em consonância com a legislação básica da educação como atende ao disposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal,



o qual estabelece regramento de observância obrigatória no âmbito da execução da despesa pública, senão vejamos:

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. (grifo nosso)

Nos termos da legislação que rege a matéria, pelo menos 60% dos recursos da educação deve ser utilizado com a remuneração dos professores da educação básica da rede pública em exercício efetivo, o que significa dizer que dos valores recebidos pelo município, em decorrência do precatório judicial, 60% deveria ter sido destacado para pagamento dos professores, e os demais 40% destinados a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 70, da Lei nº 9.394/96, *in verbis*:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Dos valores destinados a elaboração de projetos gráficos e impressão de livros pagos com os recursos do FUNDEF (precatório judicial), objeto do contrato firmado com a empresa PLUG PROPAGANDA E MARKETING LTDA em 2016, somente o montante de R\$ 288.967,22 cumpriu a finalidade, pois se trata de material didático-escolar (inciso VIII, do art. 70). O montante de **R\$ 163.021,22** (diferença entre o valor total pago com os recursos do precatório do FUNDEF e o montante destinado efetivamente a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino) não deveria ter sido custeado com os recursos vinculados da educação, pois não atendeu a legislação pertinente.

Está-se diante de desvio de finalidade na aplicação dos recursos do fundo destinados à educação, devendo, portanto, ser ressarcidos à conta específica do fundo.

Embora seja extremamente importante fazermos o destaque da utilização indevida dos recursos vinculados da educação, entendemos que toda a despesa realizada com a empresa PLUG PROPAGANDA E MARKETING LTDA durante o exercício de 2016 (R\$ 519.233,44) é irregular, pois não possui amparo em procedimento licitatório válido, consoante já explanado neste relatório.



7.4.5 Irregularidades no Contrato nº 19/2013 com a empresa ADV/6 LTDA ME

A empresa de publicidade **ADV/6 LTDA ME**, recebeu, em 26/12/2016, o pagamento do montante de **R\$ 1.875.154,20** (um milhão oitocentos e setenta e cinco mil cento e cinquenta e quatro reais e vinte centavos) da Secretaria Municipal de Educação pela **prestação de serviços de veiculação de matrículas 2017 em TVs, rádios, jornais, portais e outdoors** (Nota de Liquidação e Pagamento nº 19688 e Nota de Empenho nº 12582). **Peça 7, fls. 77 a 111 e peça 8, fls. 1 a 94.**

A contratação da empresa deu-se com fundamento no **Quarto Termo Aditivo ao Contrato nº 19/2013**, resultado do procedimento licitatório **Concorrência Pública nº 01/13 – SEMCOM.**

O processo administrativo foi instruído com a nota de empenho, os dados complementares da nota de empenho, a nota de liquidação e pagamento, as notas fiscais referentes à prestação dos serviços de veiculação da campanha Matrículas 2017 pelos veículos de comunicação (TVs, jornais e rádio), cópia do Contrato nº 19/2013 e de todos os termos aditivos subsequentes.

Importante ressaltar, inicialmente, que o objeto contratado, qual seja, a prestação de serviços de veiculação de matrículas 2017, intitulado "Campanha Matrículas 2017", não se enquadra na definição de publicidade do art. 2º, caput, da Lei nº 12.232/10, senão vejamos:

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.

A publicidade veiculada na Lei nº 12.232/10 prevê a realização pela agência de publicidade contratada de um conjunto de atividades integradas, o que nos remete a um objeto complexo, que parte do estudo, planejamento, conceituação, concepção, criação e execução interna, a intermediação, a supervisão da execução externa e, ainda, a distribuição de publicidade aos meios de divulgação com a finalidade de promover a venda de bens ou serviços, difundir ideias ou informar.

As agências de publicidade ou agências de propaganda são, nos termos do **art. 6º do Dec. 57.690/66**, ao qual faz referência o **item 1.3 das Normas-Padrão da Atividade Publicitária**, empresas criadoras/produtoras de conteúdos impressos e audiovisuais especializada nos métodos, na arte e na técnica publicitárias, através de profissionais a seu serviço que estudam, concebem, executam e distribuem propaganda aos Veículos de Comunicação, por ordem e conta de Clientes Anunciantes com o objetivo de promover a venda de mercadorias, produtos, serviços e imagem, difundir ideias ou informar o público a respeito de organizações ou instituições a que servem.

Conquanto a agência contratada seja uma agência de publicidade/propaganda e tenha a capacidade de desenvolver todas as atividades publicitárias de forma integrada, como conceituou o art. 2º, da Lei nº 12.232/10, **não se vislumbra aqui objeto complexo a**



justificar a contratação da mesma para intermediar a veiculação do período de matrículas escolares da rede municipal de ensino.

A divulgação de matrículas pode ser veiculada em portal da Prefeitura e da Secretaria de Educação, bem como em rádio e televisão ou outro meio impresso mediante nota apresentada com as informações pertinentes ao período de realização das matrículas a ser elaborada pela própria equipe de apoio/assessoria de imprensa da Prefeitura e/ou Secretaria de Educação, sem a necessidade de intermediação por meio de agência de publicidade.

Trata-se de um serviço de divulgação de conteúdo que não demanda um diferencial técnico a justificar a contratação de serviço promovido por uma agência de publicidade, nos moldes apregoados pela Lei nº 12.232/10. Nesse caso, a contratação dos veículos de comunicação pode ser feita pela Secretaria de Educação, após a realização de procedimento licitatório com base na Lei nº 8.666/93 para a contratação, sem intermediários, dos veículos de comunicação.

A realização de campanha com a finalidade de informar o período de realização das matrículas na rede municipal de ensino, por intermédio de agência de publicidade, **atenta contra o princípio da economicidade**, tornando irregular a despesa realizada.

Não bastasse isso, esta Divisão Técnica, após análise do procedimento licitatório que subsidiou a presente contratação, identificou outras irregularidades que serão pontuadas a seguir:

a) Nulidade da Concorrência nº 01/2013

O Edital de Concorrência nº 01/2013 previu a contratação de empresas de publicidade que atendessem ao *briefing* proposto as fls. 146/148 e fls. 463/467 do Processo Administrativo nº 042-266/13.

Segundo informou a Comissão de Licitação, o *briefing* acostado as fls. 463/467 é um "Esclarecimento Complementar ao Anexo I – BRIEFING", ou seja, um complemento ao *briefing* de fls. 146/148.

Não é esse o entendimento deste Órgão Técnico, senão vejamos.

O *briefing* tem como função principal orientar o foco do trabalho publicitário a ser contratado pela Administração Pública, por meio da especificação do produto a ser desenvolvido, seu conceito e o público a que se destina. Trata-se de uma terminologia empregada no meio publicitário e equivale ao Projeto Básico da licitação. Deve versar, portanto, sobre o real plano de publicidade da instituição a ser adotado no exercício, apresentando objeto claro e preciso, de modo que os licitantes possam formular adequadamente suas propostas.

O *briefing* inicialmente proposto (fls. 146/148) não atendia aos requisitos de clareza e precisão, consoante parecer exarado pela Procuradoria do Município (Parecer 283/2013), as fls. 363 do referido processo administrativo:

43. Tal documento deve ser claro e preciso, com o fito de supedanear as propostas técnicas, que substituirá o projeto básico. Deve estar em consonância com o edital licitatório.

44. **Na verdade, o *briefing* deverá conter as exigências específicas para as propostas técnicas, que substituirá o projeto básico.** Assim, deverá ser bastante minucioso de forma a dar amparo às propostas oferecidas.



45. **No caso em tela o *briefing* encontra-se bastante lacônico**, nada mais do que exemplificando os termos da contratação e sua justificativa, relatando de forma abrangente os serviços a serem prestados pelas interessadas. Deverá constar o valor real a ser contratado, as exigências da contratação, os requisitos das propostas, enfim, toda informação clara, precisa e objetiva que possa de forma suficiente informar aos interessados a maneira de elaboração das propostas.

46. Assim, vislumbra-se que o *briefing* em análise deve exemplificar pormenorizadamente as necessidades das propostas técnicas, devendo ser retificado. (grifo nosso)

Após análise do procedimento administrativo em questão, esta Divisão Técnica corrobora o entendimento explanado pela Procuradoria do Município, senão vejamos.

Os aspectos lacônicos podem ser facilmente identificados no *briefing* acostado as fls. 146/149, dentre os quais se destaca os seguintes trechos do subitem **1.5 CASO DE COMUNICAÇÃO**, fl. 148:

“O objetivo da comunicação para esta segunda metade de governo é o de continuar informando a população das ações que foram e vem sendo feitas, com o foco na consolidação do sentimento de confiança da população para com a Gestão Municipal...”.

“Neste sentido, a comunicação não pode se basear apenas em mídias massivas e estratégias criativas focadas exclusivamente na informação. Cabe aos projetos de campanha simulada atender uma política de exposição de mensagem de ampla abrangência, com abordagem que inclua todos os estratos sociais e todas as regiões do município, bem como o público interno (endomarketing)”.

“No que diz respeito ao aspecto criativo das propostas, é de fundamental importância a adequação das mensagens, levando em conta a necessidade da sociedade de ser informada de modo claro, pertinente e sóbrio sobre as ações da Gestão Municipal”. (grifo nosso)

Fez-se, portanto, necessária a elaboração de novo *briefing* com as especificações detalhadas da campanha publicitária a ser produzida pelos interessados em contratar com a Administração Pública.

O novo anexo I (fls. 463/464) estabelece campanha publicitária da prefeitura de Teresina para promoção da saúde, nos seguintes termos:

OBJETIVO: Desenvolver uma campanha institucional para mostrar os serviços realizados pela Prefeitura de Teresina de promoção da saúde pública, prevenção e tratamento de doenças.

...

CAMPANHA:

A campanha proposta pela Prefeitura deve informar a população sobre a divisão descrita acima, com a finalidade de mostrar o trabalho da administração municipal para proporcionar saúde à população, com atividades preventivas como o atendimento realizado pelo PSF- Programa Saúde da Família, bem como as campanhas de vacinação (contra gripe e paralisia infantil, por exemplo) e as campanhas de combate às doenças como dengue, hanseníase e outras e atendimento a pacientes nas Unidades Básicas de Saúde (a cargo da Fundação Municipal de Saúde).

...

Vê-se, desta feita, que o novo *briefing* (ou esclarecimentos complementar ao anexo I - *Briefing*, como foi intitulado o novo documento pela Comissão de Licitação) apresentou modificações significativas na campanha publicitária.



Em verdade, entende-se que foi atendida a recomendação exarada pela Procuradoria do Município, retificando-se o *briefing*, tornando, desta feita, o objeto licitado claro e preciso, tal como foi pontuado no Parecer nº 283/2013 da Procuradoria.

Considerando que o novo *briefing* passou a definir com precisão o objeto da licitação, modificando-o substancialmente, a Comissão de Licitação deveria, por imposição legal, ter promovido a publicação do novo conteúdo (art. 21, §4º da Lei nº 8.666/93), respeitando-se o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para a abertura do certame, conforme estabelece o art. 21, §§1º e 2º, inciso I, alínea "b", da Lei nº 8.666/93.

Não somente não foi publicado o novo conteúdo (publicação esta essencial tendo em vista a modificação substancial do *briefing*), como não foi respeitado o prazo de 45 dias para a abertura do procedimento licitatório, após a modificação do conteúdo do edital.

Está-se diante de **grave violação ao princípio da publicidade, restringindo-se, por consequência, a competitividade do certame, tornando NULO o procedimento licitatório e os contratos a ele correlatos (art. 49, §2º da Lei nº 8.666/93).**

Embora a Comissão de Licitação tenha promovido o adiamento do certame após a elaboração de "*briefing* complementar", não houve a publicação da modificação do referido *briefing*, bem como não foi respeitado o interregno mínimo de 45 dias entre a publicação (dia 26/08/2016 no jornal "O Dia" – fl. 466) e a data de abertura do certame (16/09/2016).

Ao contrário do que foi alegado pela Comissão de Licitação (adiamento por questões de interesse público – vide publicação no jornal "O Dia", fl. 466), o adiamento da sessão de licitação se fez necessário tendo em vista a elaboração de novo *briefing*, o qual foi intitulado como esclarecimento complementar.

b) Inobservância do *briefing* proposto no Edital

Consoante já explanado no item a, o *briefing* proposto pelo Edital de Concorrência nº 01/2013, após a modificação realizada pela Comissão de Licitação, estabelece campanha publicitária da prefeitura de Teresina para promoção da saúde.

A campanha desenvolvida pela empresa ADV/6 em 2016, qual seja, "Matrículas 2017", que autorizou o pagamento de **1.875.154,20**, não guarda qualquer relação com o objeto do certame, o que nos leva a concluir que **a contratação da referida empresa para veiculação de campanha de divulgação das matrículas 2017 ocorreu sem o amparo de qualquer procedimento licitatório**.

É preciso deixar claro que, ainda que o objeto correspondesse ao *briefing*, o procedimento licitatório é nulo pelos motivos já expostos no item anterior, o que invalida qualquer contratação com fulcro nele.

c) Prorrogação contratual

Em regra, os contratos administrativos possuem vigência adstrita aos créditos orçamentários, conforme preceitua o art. 57, *caput*, da Lei nº 8.666/93. A prorrogação contratual é exceção e deve observar o disposto na referida lei (art. 57, incisos I, II, IV e V).



Dentre as situações elencadas nos incisos do artigo 57 que permitem a prorrogação contratual, tem-se a previsão de prorrogação contratual por até 60 meses quando o objeto for a prestação de serviços contínuos (inciso II). Sobre a natureza contínua de um determinado serviço, o TCU tem pronunciamento esclarecedor, senão vejamos:

29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua **essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público** de forma rotineira e permanente ou para **manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo**, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional (TCU. **Acórdão nº 132/2008** – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008).

Os contratos de publicidade não possuem, *a priori*, natureza contínua, pois a sua interrupção, em regra, não compromete a continuidade das atividades da administração.

Nesse sentido, manifestou-se a Procuradoria do Município em Parecer nº 283/2013-PLCCA/2013 exarado no processo licitatório (fls. 370/371):

57. Em regra, os contratos de publicidade não se encaixam nesse quadro de contrato de duração continuada, haja vista que visam tão somente divulgar uma determinada atividade pública, que se esgota com o seu cumprimento, sem obrigação de continuidade. Nesse sentido, **o contrato de publicidade não possui natureza típica de serviço contínuo**, cuja atividade tem por fim resguardar as obrigações estatais de execução diferida, ou seja, aquelas que não se exaurem num único exercício financeiro.

58. Cumpre destacar, outrossim, que os contratos de publicidade firmados pelo Poder Público com agências de publicidade devem respeitar o disposto no art. 37, §1º da Constituição Federal, ficando adstritos, quanto ao prazo, à vigência dos respectivos créditos orçamentários, não estando contemplados no disposto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93.

59. Assim, *a priori*, tais contratos não são considerados contratos de serviços contínuos. No caso concreto é que se aferirá tal adequação.

60. Dito isso, a previsão de duração pelo prazo de 12 meses, contados a partir de sua assinatura, podendo ser prorrogado nos termos do art. 57, inciso II da Lei nº 8.666/93, deve ser analisada com temperamentos. **Cabe ao gestor demonstrar de forma hígida e cabal que o serviço traduz necessidade pública permanente, para fins de prorrogação com esteio no dispositivo legal indigitado.**

O contrato firmado com a empresa ADV/6 no exercício de 2016 tem por objeto a **prestação de serviços de veiculação de campanha das matrículas 2017**. Resta claro que o objeto se esgota com a realização da mencionada campanha, não se enquadrando como serviço contínuo e essencial para a Administração.

A questão encontra entrave jurídico anterior a esta análise, pois o objeto licitado em 2013 e contratado em 2016 são diversos.

Estamos diante da análise de pagamentos efetuados a uma empresa pela prestação de serviços de publicidade/propaganda relacionados a uma campanha de veiculação de matrículas, a qual diverge completamente do objeto do certame (campanha de promoção da saúde).

Não poderíamos sequer falar em prorrogação contratual, ainda que fosse o caso de prorrogação (pela não conclusão dos trabalhos, devidamente justificada e com amparo na legislação), pois estamos falando de um objeto totalmente diferente do *briefing* em anexo ao Edital de Concorrência nº 01/2013. O conceito de continuidade pressupõe prosseguir algo iniciado anteriormente, o que não é o caso.



Assim, considera-se irregular a realização de termo aditivo para prorrogação de um contrato para realizar, em verdade, objeto diverso do inicialmente presente no *briefing* do procedimento licitatório. Estamos diante de objeto novo que não possui amparo legal para ser contratado pela Administração Pública.

d) Utilização irregular dos recursos do FUNDEF

Os recursos utilizados para pagamento do montante de **R\$ 1.875.154,20** a empresa ADV/6 pela veiculação da "Campanha Matrículas 2017" foram originários do Precatório Judicial nº 92.401.01 (diferença dos valores devidos pela União a título da complementação dos recursos do FUNDEF), consoante relatório de Inspeção realizado pelo Núcleo de Gestão Estratégica da Informação – NUGEI (peça 03, do Processo TC/016523/2017).

Trata-se, portanto, de recurso vinculado da educação, cuja aplicação deve observar o disposto nos artigos 21 a 23 da Lei nº 11.494/07 e artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96.

Outro não poderia ser o entendimento quando a própria **Lei Municipal nº 4.920/2016, de 13 de julho de 2016**, publicada no Diário Oficial do Município de Teresina nº 1.930/2016 do dia 13/07/2016, que autorizou o Poder Executivo a ceder às Instituições Financeiras os créditos decorrentes de precatórios federais, determinou que os recursos dessa cessão seriam destinados exclusivamente ao financiamento de projetos, ações e programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, in verbis:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a ceder, às instituições financeiras públicas, o crédito decorrente do Precatório nº92.401.01, autuado em 16/06/2015, extraído do autos do Processo Judicial nº2007.40.00.003825-7/PI em trâmite pela 5ª Vara Federal do Piauí, incluído no orçamento da União no ano de 2016, recebendo em contrapartida os recursos financeiros correspondentes.

Art. 2º A cessão de crédito de que trata esta Lei se sujeita às disposições da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 3º Os RECURSOS FINANCEIROS DECORRENTES DA CESSÃO DE CRÉDITO, de que trata esta Lei, serão destinados, EXCLUSIVAMENTE, ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, nos termos da Lei Federal nº11.494/2007, ou outra que a substituir. (grifo nosso)

A referida Lei municipal não somente está em consonância com a legislação básica da educação como atende ao disposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual estabelece regramento de observância obrigatória no âmbito da execução da despesa pública, senão vejamos:

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. (grifo nosso)

Nos termos da legislação que rege a matéria, pelo menos 60% dos recursos da educação deve ser utilizado com a remuneração dos professores da educação básica da rede



pública em exercício efetivo, o que significa dizer que dos valores recebidos pelo município, em decorrência do precatório judicial, 60% deveria ter sido destacado para pagamento dos professores, e os demais 40% destinados a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos do art. 70, da Lei nº 9.394/96, *in verbis*:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

A prestação de serviços de veiculação da "Campanha Matrículas 2017" (objeto do contrato firmado com a empresa ADV/6 em 2016), realizada por intermédio de agência de propaganda/publicidade, originou despesas que não deveriam ter sido custeadas com os recursos vinculados da educação, pois não são consideradas como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, razão porque o pagamento efetuado não poderia ter sido realizado com os recursos do FUNDEF.

Com efeito, como já explanado neste relatório, a veiculação de matrículas poderia ter sido realizada sem o intermédio de agência de propaganda. **Está-se diante de desvio de finalidade na aplicação dos recursos do fundo destinados à educação**, devendo, portanto, ser ressarcidos à conta específica do fundo.

Ante todo o exposto, conclui-se que a despesa realizada junto à empresa ADV/6 é irregular, pois não possui amparo em procedimento licitatório válido, consoante entendimento proferido neste relatório.



8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

8.1 Resumo das ocorrências

GESTOR: Kleber Montezuma Fagundes dos Santos		Período: 01/01 a 31/12/2016
ITEM DO RELATÓRIO	OCORRÊNCIAS	
SEMEC		
6.1.1	Irregularidades na execução do contrato baseado em inexigibilidade de licitação nº 01/2016	
6.2.1	Irregularidades na execução de convênios – subvenções sociais	
GESTOR: Kleber Montezuma Fagundes dos Santos		Período: 01/01 a 31/12/2016
FUNDEB		
7.4.1	Irregularidades em Contrato nº 01/2016	
7.4.2	Irregularidades em dispensa de licitação nº 25/2016	
7.4.3	Irregularidades em dispensa de licitação nº 02/2016	
7.4.4	Irregularidades no contrato nº 20/2013	
7.4.5	Irregularidades no contrato nº 19/2013	



9 CONCLUSÃO

Analisadas as prestações de contas da Secretaria Municipal de Educação e Cultura – **SEMEC** e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – **FUNDEB** do exercício de 2016, conclui-se que foram cometidas irregularidades, apontadas ao longo desse relatório, as quais, além de evidenciar ausência de controle interno, configuram inobservância à legislação vigente, na qual se incluem os princípios da Administração Pública, notadamente o da legalidade e transparência, a Constituição Federal, a Lei nº 8.666/93, LC nº 3.835/2008 e Decreto municipal nº 9.805/09.

Diante do trabalho aqui relatado, a **Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal** considera o presente processo em condições de ser submetido à apreciação superior e coloca-se à disposição do Sr. Relator Abelardo Pio Vilanova e Silva para os esclarecimentos que se fizerem necessários e, assim também, se a douta Câmara de Vereadores tiver conhecimento de fatos ou de documentos que alterem estas conclusões, poderá encaminhá-los a este Tribunal para que se proceda ao devido reexame.

É o Relatório.

Teresina (PI), 15 de agosto de 2017.

(assinado digitalmente)

Irlane de Castro Leite Mota Rocha
- Auditor de Controle Externo -

(assinado digitalmente)

Edilene dos Santos Moura
- Auditor de Controle Externo -

(assinado digitalmente)

Suely Ramos Ribeiro Gonçalves
Auditor de Controle Externo

VISTO:

(assinado digitalmente)

Paulo Sérgio Castelo Branco Carvalho Neves
- Auditor de Controle Externo -
- Chefe da IV DFAM -

(assinado digitalmente)

Vilmar Barros Miranda -
- Diretor da DFAM -

