ACÓRDÃO - AC01 - 431/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/15421/2016
PROTOCOLO	: 1684975
TIPO DE PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE NOVA ANDRADINA
JURISDICIONADO	: SILVIO CARLOS SENHORINI
INTERESSADO	: PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA - EPP
VALOR	: R$ 300.000,00
RELATOR	: CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO – OPERACIONALIZAÇÃO DE SISTEMA INFORMATIZADO UTILIZANDO TECNOLOGIA DE CARTÃO ELETRÔNICO PARA MANUTENÇÃO DA FROTA DE VEÍCULOS – FORMALIZAÇÃO – FASE ANTERIOR – JULGAMENTO IRREGULAR – CONTAMINAÇÃO – IRREGULARIDADE – PRINCÍPIO DO *NO BIS IN IDEM* – PENALIDADE NÃO IMPOSTA – EXECUÇÃO FINANCEIRA – INDEPENDÊNCIA DA TERCEIRA FASE – LIQUIDAÇÃO DA DESPESA – REGULARIDADE – REMESSA INTEMPESTIVA – MULTA – RECOMENDAÇÃO.

O contrato administrativo constitui instrumento vinculado ao edital da licitação, em todos seus termos, cláusulas e condições, isso os torna indissociáveis no plano da legalidade. Logo, a nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, razão pela qual, julgada irregular a primeira fase, a formalização contratual também deve ser declarada irregular, não sendo aplicado, contudo, multa na segunda fase, se anteriormente imposta pela ilegalidade do certame, em respeito ao Princípio do *no bis in idem.*

No entanto, tal entendimento não se aplica à análise da execução financeira do contrato administrativo (3º fase), posto que está diretamente ligada às disposições da Lei nº 4.320/64, enquanto que a primeira e segunda fases referem-se intimamente à Lei de Licitações. Assim, comprovado o correto processamento dos estágios da despesa, a execução financeira é declarada regular, todavia, a remessa intempestiva de documentos enseja aplicação de multa ao responsável e recomendação ao atual gestor responsável para que observe com maior rigor os prazos para o encaminhamento dos documentos sujeitos à apreciação pelo Tribunal de Cortas, de forma e evitar a ocorrência de falhas da mesma natureza.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 20ª Sessão Ordinária Virtual da Primeira Câmara, realizada de 3 a 6 de agosto de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade** da formalização do Contrato Administrativo nº 29/2016, firmado entre o Município de Nova Andradina e a empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda - EPP, em decorrência da ilicitude da primeira fase, e a **regularidade** execução financeira do Contrato, com **aplicação de multa** no valor de **10 (dez) UFERMS** ao **Sr. Silvio Carlos Senhorini**,

pela remessa intempestiva de documentos ao Tribunal de Contas, e concessão de **prazo** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para que efetue o recolhimento da multa em favor do FUNTC, e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos sob pena de cobrança executiva; bem como pela **recomendação** ao atual ordenador de despesas para que observe com maior rigor os prazos para o encaminhamento dos documentos sujeitos à apreciação por esta Corte de Contas, na forma regimental, de forma e evitar a ocorrência de falhas da mesma natureza.

Campo Grande, 6 de agosto de 2020.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Vistos, etc.

Trata-se da análise da formalização e d execução financeira do **Contrato Administrativo nº 29/2016**, decorrente da Ata de Registro de Preços n.º 110/2015, Pregão Presencial nº 266/2015, firmada entre o Município de Nova Andradina/MS com a empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda-Epp.

O processo licitatório (Pregão 266/2015) já foi objeto de análise e julgamento, cuja decisão concluiu pela sua Irregularidade, conforme **Decisão REV - G.ICN - 4514/2018** (fls. 448-455) do processo TC/20889/2015.

A **Divisão de Fiscalização em Saúde - DFS** manifestou-se pela regularidade dos atos praticados nesta 2º fase e pela regularidade com ressalva da 3º fase em razão do atraso na remessa dos documentos não atender a determinação da Instrução INTCE 35/2011 (ANÁLISE ANA - DFS - 3318/2019, fls. 498-503).

Os autos foram remetidos ao **Ministério Público de Contas** que sugeriu a intimação dos responsáveis, para se manifestarem quanto à remessa intempestiva da documentação. (DESPACHO DSP 3 ª PRC - 21009/2019, fl.505).

Os **Gestores** compareceram aos autos após intimação deste Gabinete e ofertaram justificativas na intenção de superar as falhas declinadas pelo Corpo Técnico - DFS (Resposta a Intimação, fls. 514-515).

O **Ministério Público de Contas** examinou a matéria e emitiu parecer pela irregularidade e ilegalidade da formalização Contrato e da sua execução financeira, em razão da contaminação pela ilicitude da primeira fase, além da remessa intempestiva dos documentos, pugnou pela aplicação de multa ao jurisdicionado (PARECER PAR - 3ª PRC -19514/2019, fl. 521-524).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

O feito encontra-se devidamente instruído e apto para o julgamento, apreciando nesta oportunidade a formalização e a execução financeira do Contrato Administrativo n. 29/2018, decorrente da Ata de Registro de Preços n. 110/2015.

O objeto é a contratação de empresa especializada para operacionalização de sistema informatizado, utilizando tecnologia de cartão eletrônico, para manutenção preventiva e corretiva, para manutenção de frota de veículos da Prefeitura Municipal de Nova Andradina-MS.

O **Contrato Administrativo n.º 29/2016** (fls. 20- 42), foi formalizado em 04/01/2016, no valor de R$ 300.000,00 (trezentos mil reais), com vigência para o período de 04/01/2016 à 24/08/2016, sendo corretamente publicado na imprensa oficial em 01/01/2016 (fl. 43), acompanhado de nota de empenho (fl. 45), encontrando-se de acordo com as determinações do capítulo III da Lei nº 8.666/1993 e contendo as cláusulas essenciais previstas no art. 55 do mesmo diploma legal conforme o edital de licitação.

A **execução financeira** encontra-se de acordo com o Subanexo XVI da INTCE Nº 35/201, em conformidade com a Lei Federal n. 4.320/64, sendo demostrada a liquidação das despesas e a anulação dos empenhos, conforme quadro resumido abaixo:

Resumo da Execução	
VALOR INICIAL	300.000,00
VALOR FINAL	291.777,87
DESPESA EMPENHADA	300.000,00
DESPESA ANULADA	(8.222,13)
SALDO EMPENHADO	291.777,87
TOTAL LIQUIDADO	291.777,87
TOTAL PAGO	291.777,87

O Termo de Encerramento foi acostado às folhas n. 489, sendo cumpridos todos os termos, guardando obrigações, garantias e reclamações futuras não abrangidas.

O **Corpo Técnico - DFS**, manifestou–se pela regularidade dos atos praticados na segunda fase e, regularidade com ressalva para a terceira fase, em razão da intempestividade na remessa dos documentos referentes à execução contratual.

Intimado, o Gestor responsável compareceu aos autos e apresentou sua defesa quanto às falhas declinadas:

> Existe um Departamento Exclusivo para atender as exigências do Tribunal, portanto, como o processo acima trata de um processo antigo do ano de 2016 estávamos em uma regra de transição para o atendimento dos prazos, então por um lapso a execução financeira do contrato citado não fora enviado em tempo hábil gerando a remessa intempestiva.
>
> Como é sabido de todos, é difícil o ordenador controlar todas as fases e os prazos solicitados, apesar da intempestividade, essa municipalidade optou por enviar a documentação para não ensejar sonegação de dados ou informações.

> Venho através deste, rogar que a fase seja julgada legal e regular, já que não houve má-fé do ordenador de despesas de não cumprir com o prazo, bem como NÃO HOUVE PREJUÍZO AO ERÁRIO PÚBLICO, mas a situação de um servidor não se atentar ao prazo para envio da documentação.
>
> Para finalizar, essa municipalidade vem tomando providências para que não ocorra o atraso no envio da documentação para esta Casa de Contas, sempre buscando aperfeiçoamento para cumprir com todas as determinações.

Para o **Ministério Público de Contas,** a 2º e 3º fases são irregulares, pois, julgada a irregularidade do procedimento licitatório do Pregão Presencial n. 266/2015 e da Ata de Registro de Preços n. 110/2015 por meio do Acórdão AC02-2129/2018 (1º fase), as demais fases processuais encontram-se contaminadas, e as razões apresentadas pelo gestor quanto à intempestividade na remessa dos documentos, não desobstruíram a aplicabilidade da multa, *in verbis*:

> Pela teoria do fruto da árvore envenenada, o vício da planta (procedimento licitatório) se transmite a todos os seus frutos (ata de registro de preços, formalização do contrato e execução do objeto).
>
> Sendo tais fases indissociáveis, no plano da legalidade, o que invalidar o primeiro inevitavelmente invalidará o segundo e terceiro. Estando ilegal e irregular a 1ª etapa, não há que se falar em julgamento das fases subsequentes. Motivo pelo qual opinamos da mesma maneira quanto à formalização contratual e execução do objeto.
>
> (...)
>
> Ocorre que o ordenador de despesas não pode invocar uma regra de transição para atendimento dos prazos como a ensejadora para um atraso dessa proporção, a fim de elidir a aplicação da multa ou se esquivar do cumprimento de ditame legal.
>
> É dever do administrador público perseguir a consecução do princípio da eficiência nas atividades do órgão.
>
> Quanto à alegação de ausência de má-fé ou prejuízo ao erário, à dicção do art. 41 da Lei Complementar 160/2012 é clara no sentido de que a responsabilidade por infração qualificada independe da intenção ou do responsável, da natureza e da extensão dos efeitos do ato.
>
> A sanção administrativa cominada, ora objeto de indignação por parte do gestor, encontra suporte fático e jurídico na simples lesão da norma de regência, no caso, os termos do art. 46 da Lei mencionada.
>
> A não aplicação da multa só se justificaria se apresentadas razões que desconstituíssem os fundamentos de aplicação de multa por intempestividade. Tais razões não foram apresentadas

No que se refere à vinculação das fases, há que se conduzir o presente enxame sob a luz dos julgamentos anteriores proferidos por esta Corte de Contas, cujo entendimento remete à independência das fases:

ACORDÃO ACO2 – 2184/2018/ PC/11677/2013

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – JULGADO IRREGULAR – CONTRATO ADMINISTRATIVO – CONTAMINAÇÃO – IRREGULARIDADE – MULTA NÃO APLICADA – PRINCÍPIO DO NON BIS IS IDEM – EXECUÇÃO FINANCEIRA – REGULARIDADE.

A ilegalidade do procedimento licitatório anteriormente constata da induz a irregularidade da formalização do contrato administrativo, pois não há como se chancelar o contrato dele decorrente.

A multa não é aplicada em respeito ao Princípio d*o non bis is idem*, tendo em vista que tal ilegalidade é decorrente do julgamento do procedimento licitatório, a qual foi arbitrada sanção.

A execução financeira é regular em razão da similitude dos valores apurados nas três etapas, empenho, liquidação e pagamento, conforme determinação legal.

Nesses termos, considera-se que a 1º e a 2º fase são indissociáveis, segundo o plano da legalidade, pois as duas são pertencentes à Lei de Licitações e Contratos.

Portando, a irregularidade na formalização do **Contrato Administrativo n. 29/2016** é medida que se impõe, em razão da contaminação da ilicitude da primeira fase, porém, deixa-se de aplicar sanção ao jurisdicionado que já foi penalizado pelo feito.

O exame da 3º fase é juridicamente independente das que a precederam, assim, devendo ser considerado, neste momento, a veracidade contábil entre o serviço prestado e o seu respectivo pagamento, segundo o disposto na Lei n. 4.320/64, que pelos documentos acostados, a execução financeira encontra-se revestida de regularidade.

Resta incontroversa a intempestividade na remessa dos documentos da execução financeira, pois, devendo ser enviada em até 06/09/2016, foi protocolada em 25/04/2017, portando com atraso de 231 (duzentos e tinta e um) dias, onde o Gestor alega que não houve má-fé em não cumprir com o prazo, bem como, não houve prejuízo ao erário público, e passara por um período de transição na gestão pública.

Importante salientar que esta Corte de Contas, para bem cumprir sua função constitucional, vem investindo potenciais recursos no aperfeiçoamento dos sistemas de controle externo, dando ênfase ao aprimoramento das informações e à qualificação técnica dos recursos humanos, mantendo processos de educação permanente á disposição dos gestores, além de prover seminários e eventos para melhor compreensão das normas regimentais, numa relação de comprometimento e parceria com os jurisdicionados partícipes.

O esforço é no sentido de orientar os gestores a não cometerem irregularidades no curso de suas administrações, portanto resguardando o dever de cumprir adequadamente a legislação aplicável.

A intempestividade na remessa de documentos, que impõe sanção ao gestor por desobediência à legislação constitui um dos temas centrais das capacitações e das recomendações aos gestores em julgados prolatados.

Em seus julgados, esta Corte de Contas tem analisado todos os aspectos que levaram ao cometimento da falha por intempestividade na remessa dos documentos, postulando sempre, pela "razoabilidade" em julgamentos da mesma natureza, desde que o atraso não se revele demasiado.

No presente caso, constata-se a intempestividade excessiva na remessa dos documentos, que além de descumprir a regra nomeada pela Instrução Normativa – INTCE 35/2011, contribuiu para o acumulo de processos em análise nesta Corte de Contas, com a possível necessidade do aumento do contingente técnico para a apreciação de processos antigos.

Assim, constata-se a irregularidade na formalização do Contrato Administrativo n. 29/2016, e a regularidade da execução financeira da prestação de contas, com necessária aplicação de multa razoável, haja vista a resposta à intimação, pela intempestividade na remessa dos documentos, sem prejuízo de recomendação ao gestor para que supere a falha cometida.

DISPOSITIVO

Acolhendo a manifestação da Equipe Técnica e o parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I – pela **IRREGULARIDADE** da formalização do Contrato Administrativo nº 29/2016, firmado entre o Município de Nova Andradina (CNPJ Nº 03.173.317/0001-18) e a empresa PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA - EPP (CNPJ Nº 05.340.639/0001-30), em decorrência da ilicitude da primeira fase, nos termos do inciso III do art. 59 da Lei Complementar nº 160/2012;

II - Pela **REGULARIDADE** execução financeira do Contrato Administrativo nº 29/2016, firmado entre o Município de Nova Andradina (CNPJ Nº 03.173.317/0001-18) e a empresa PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA - EPP (CNPJ Nº 05.340.639/0001-30), em face do cumprimento de seu objeto, com exatidão dos seus valores e regular adimplemento das obrigações nos termos do inciso I do art. 59 da Lei Complementar nº 160/2012;

III – Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de **10 (dez) UFERMS** ao **Sr. Silvio Carlos Senhorini**, portador do CPF n. 164.068.501-49, ordenador de despesas no período de gestão 19/02/2013 a 31/12/2016, pela remessa intempestiva de

documentos ao Tribunal de Contas, atraindo a incidência do arts. 21, X, 42, II, 44, I, 46, *caput*, todos da Lei Complementar nº 160/2012;

IV – Pela **CONCESSÃO DE PRAZO de 45 (quarenta e cinco) dias úteis,** para que efetue(m) o(s) recolhimento(s) da(s) multa(s) em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas - FUNTC, e, no mesmo prazo, faça(m) a comprovação nos autos, conforme estabelecido pelo art. 83 da Lei Complementar nº 160/2012, sob pena de cobrança executiva, nos moldes do art. 78 da mesma Lei Orgânica;

V - Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual ordenador de despesas para que observe com maior rigor os prazos para o encaminhamento dos documentos sujeitos à apreciação por esta Corte de Contas, na forma regimental, de forma e evitar a ocorrência de falhas da mesma natureza, nos termos do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012;

VI – Pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, nos termos do art. 50 da Lei Complementar n° 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade da formalização do contrato administrativo e a regularidade da execução financeira, com aplicação de multa ao responsável e recomendação ao atual ordenador de despesas.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Relator o Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Flávio Kayatt e Marcio Campos Monteiro.

Presente o Exmo. Sr. José Aêdo Camilo, Procurador de Contas.

Campo Grande, 6 de agosto de 2020.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

KBV/dssm