Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

DELIBERAÇÃO AC02 - 1088/2019

PROCESSO TC/MS	**:** TC/14345/2015
PROTOCOLO	**:** 1618033
TIPO DE PROCESSO	**:** CONTRATO ADMINISTRATIVO
ÓRGÃO	**:** FUNDACÃO MUNICIPAL DE CULTURA DE CAMPO GRANDE
JURISDICIONADA	**:** JULIANA ZORZO SILVA
INTERESSADA	**:** WM SEGURANÇA LTDA. - ME
VALOR	**:** R$ 302.400,00
RELATOR	**:** CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – SERVIÇOS DE SEGURANÇA EM EVENTOS – SERVIÇOS CORRELATOS – CONTRATAÇÃO ANTERIOR – PRAZOS DE VIGÊNCIA COINCIDENTES – PAGAMENTOS EM DUPLICIDADE – PREJUÍZO AO MUNICÍPIO – CONTRATO ADMINISTRATIVO – TERMOS ADITIVOS – FORMALIZAÇÃO – EXECUÇÃO FINANCEIRA – NULIDADE – MULTA – IMPUGNAÇÃO.

Verificada a realização injustificada de licitação para contratação de serviços correlatos e que haviam sido licitados e contratados anteriormente, resultando em prejuízo ao município em razão do indevido emprego de recursos públicos (pagamentos em duplicidade), é declarada a nulidade do processo licitatório, da formalização do contrato e dos termos aditivos, bem como da execução financeira contratual, com impugnação do montante dispendido e aplicação de multa ao responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 29ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, de 19 de novembro de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, em declarar a **nulidade** do processo licitatório Pregão Presencial n. 16/2014, da formalização do Contrato Administrativo n. 11/2014, da formalização do 1º e do 2º Termos Aditivos e da execução financeira contratual, em razão da injustificada realização de licitação/contratação de serviços correlatos, que haviam sido licitados/contratados anteriormente, o que resultou em prejuízo ao município em razão do indevido emprego de recursos públicos (pagamentos em duplicidade); com **impugnação** do montante dispendido na execução financeira do contrato e que totalizou **R$ 377.747,70** (trezentos e setenta e sete mil setecentos e quarenta sete reais e setenta centavos), para a recomposição do dano causado, responsabilizando-se a Ex-Diretora-Presidente da Fundação de Cultura de Campo Grande e responsável à época, **Juliana Zorzo Silva,** pelo ressarcimento atualizado dos valores impugnados aos cofres do Município de Campo Grande - MS; e **aplicação de multa** a Ex-Diretora-Presidente da Fundação de Cultura de Campo Grande, no valor correspondente a **653 (seiscentas e cinquenta e três) UFERMS** e que equivale a 5% (cinco por cento) do valor do dano ao erário, e **concessão do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias** para o ressarcimento do montante impugnado aos cofres do município, e para o recolhimento da multa aplicada ao FUNTC; e comprovação no referido prazo, sob pena de cobrança executiva judicial.

Campo Grande, 19 de novembro de 2019.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid– Relator

1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos do processo licitatório – Pregão Presencial n. 16/2014, da formalização Contrato Administrativo n. 11/2014, da formalização do 1º e do 2º Termos Aditivos e da execução financeira do contrato, que foi celebrado entre a Fundação Municipal de Cultura de Campo Grande/Fundac e a empresa WM Segurança Ltda. - ME, ao custo inicial de R$ 302.400,00 (trezentos e dois mil e quatrocentos reais).

Ressaltamos que o contrato em tela consta do Relatório de Auditoria n. 16/2014, cuja cópia se apresenta em apenso aos presentes autos (TC/MS n. 20410/2016) e no qual foi informado que, à época, existia outra licitação/contratação em vigência prevendo objeto idêntico (peça 2, fs. 20 e 50-246 e peça 6, fs. 825-1417).

Ao analisar o acervo documental constante dos autos (peça 37, fs. 673-682), a equipe técnica especializada manifestou-se pela irregularidade da licitação e da formalização do contrato devido à existência de outra contratação prevendo objeto semelhante e em razão da remessa intempestiva do contrato; pela irregularidade da formalização dos Termos Aditivos, devido a falta de envio de comprovante da publicação do 1º Termo Aditivo e do respectivo Subanexo XVI (1º aditivo), bem como pela ausência de parecer jurídico, do respectivo Subanexo XVI e pela remessa intempestiva do 2º Termo Aditivo.

Também foi apontada a irregularidade da execução contratual, em razão da emissão de Notas Fiscal depois de decorrido o prazo de vigência do contrato, e em razão das seguintes inconsistências contábeis entre os estágios da despesa (empenho, liquidação, pagamento) (peça 37, fs. 673-682):

Total empenhado	R$ 377.852,00
Despesa liquidada	R$ 377.748,00
Pagamentos efetuados	R$ 377.747,70

Ao emitir parecer, o Representante do Ministério Público de Contas opinou pela ilegalidade e irregularidade do procedimento licitatório, da formalização contratual, da formalização do 1º e do 2º Termos Aditivos e da execução financeira. Pugnou ainda, pela impugnação do valor da despesa e pela aplicação de multa à Gestora responsável (peça 38, fs. 683-686).

No entanto e em atenção aos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, determinou-se a intimação do Ex-Secretário Municipal de Administração de Campo Grande – MS, *Valtemir Alves de Brito*, o Ex-Prefeito Municipal de Campo Grande – MS, *Gilmar Antunes Olarte*, a Ex-Diretora-Presidente da Fundação Municipal de

Cultura de Campo Grande – MS, *Juliana Zorzo Silva*, para que apresentassem defesa acerca das seguintes questões:

a) Existência de contrato anteriormente celebrado e em vigência (Contrato Administrativo n. 66/2014 – TC/MS n. 12203/2014), prevendo coincidente prestação de serviços e prazo de vigência semelhante;

b) Remessa intempestiva do Contrato Administrativo n. 11/2014;

c) Falta de comprovação da publicação do 1º Termo Aditivo na imprensa oficial;

d) Inconsistência de valores entre os estágios da despesa nos seguintes termos: Total empenhado (-) Total anulado (NE - NAE) R$ 377.852,00 Despesa liquidada (NF) R$ 377.748,00 Pagamento efetuado (OB/OP) R$ 377.747,70;

e) Ausência de descrição pormenorizada nas respectivas Notas Fiscais, dos eventos atendidos e dos serviços efetivamente realizados;

f) Emissão da Nota Fiscal n. 786/2016 em 22/2/2016 após o término da vigência do contrato, ocorrida em 9/9/2015.

Embora devidamente intimados (peças 44, 46 e 48), não houve manifestação nos autos no prazo legal estabelecido, o que acarretou na decretação da revelia dos jurisdicionados (peça 49).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr.. Conselheiro Ronaldo Chadid– Relator

2. RAZÕES DE MÉRITO

Os autos vieram conclusos para apreciação e julgamento da 1ª, 2ª e 3ª fases da contratação, nos termos do Regimento Interno desta Corte de Contas. Como o presente feito se encontra em ordem e pronto para julgamento, passo a examinar, em primeiro lugar, os aspectos relativos ao processo licitatório.

2.1. Processo licitatório – Pregão Presencial n. 16/2014

Conforme se observa da análise da equipe técnica especializada, o processo licitatório – Pregão Presencial n. 16/2014 – foi instruído com os documentos essenciais, e a sua realização se deu nos moldes previstos nos arts. 3º e 4º, da lei n. 10520/2002.

Entretanto, de acordo com dados constantes do Relatório de Auditoria n. 16/2014 (TC/MS n. 20410/2016 - em apenso) e que foram considerados na análise técnica, o processo licitatório em tela foi realizado logo em seguida a outro que havia sido finalizado e do qual se originou contratação prevendo como objeto a prestação de serviços semelhantes, para atendimento a eventos que em grande parte foram

alcançados pela licitação em tela, e cujos prazos de vigência foram coincidentes, nos seguintes termos:

Processo licitatório	Pregão Presencial n. 14/2014	Pregão Presencial n. 16/2014
Contrato n.	66/2014	11/2014
Objeto	Prestação de serviço de segurança ostensivo, desarmado, uniformizado, para atender os eventos da PM Campo Grande, através da Sec. Mun. de Governo e Relações Institucionais - SEGOV	Prestação de serviço de segurança ostensivo, desarmado, uniformizado para atender os eventos da PM Campo Grande através da Fundação Municipal de Cultura – FUNDAC
Homologação	18/6/2014	3/7/2014
Contratada	WM Segurança Ltda.-ME	WM Segurança Ltda.-ME
Vigência do contrato	9/7/2014 a 8/7/2015	10/7/2014 a 9/7/2015
Eventos que deveriam ser atendidos	Cidade do Natal, Arraial de Santo Antônio, Carnaval e Reveillon, entre outros.	Quinta Gospel, Noite da Seresta Especial, Carnaval de Rua, Cidade do Natal, Reveillon, Desfile Cívico, Noite da Seresta nos bairros, Show de Aniversário da Capital, Desfile da Independência, entre outros eventos
Processo TC/MS n.	12203/2014	14345/2015

Devidamente intimada para a apresentação de defesa, a ex-Diretora-Presidente da Fundação Municipal de Cultura de Campo Grande – MS, *Juliana Zorzo Silva*, não se manifestou nos autos no prazo legal estabelecido, restando injustificadas as questões pontuadas na análise técnica, dentre elas, a realização de licitação/contratação prevendo objeto semelhante ao de outro certame realizado poucos dias antes.

Se observa do presente processo que de fato foram realizadas duas licitações, quase simultâneas, prevendo objetos correlatos (prestação de serviços de segurança ostensivo, desarmado, uniformizado), para o atendimento a eventos coincidentes (Cidade do Natal, Carnaval e Reveillon), prevendo prazo de vigência contratual (início e fim) com diferença de apenas um dia, ou seja, de 9/7/2014 a 8/7/2015 (Contrato n. 66/2014) e de 10/7/2014 a 9/7/2015 (Contrato n. 11/2014 em exame).

Por sua vez, constatamos que nas Notas Fiscais trazidas aos autos não há qualquer detalhamento acerca dos serviços efetivamente realizados e dos eventos

atendidos (peça 24), não se prestando ao esclarecimento das questões acima descritas.

Aliás, a real necessidade da realização da licitação em tela, em prazo exíguo e logo em seguida a outra que havia sido finalizada, também não foi justificada pela Gestora responsável uma vez que, embora intimada, não se manifestou no prazo fixado no respectivo Termo de Intimação (peça 42).

Assim sendo, a inexistência de informações pormenorizadas nos documentos que se encontram no presente processo aliada a desídia da responsável, que deixou de prestar os devidos esclarecimentos no momento oportuno, tornam evidente que processo licitatório – Pregão Presencial n. 16/2014 contém de vício de ilegalidade, ante a infringência ao art. 3º, da lei n. 8666/1993[1], o que conduz ao reconhecimento da sua nulidade, mormente porque sequer ficou comprovada a necessidade da sua produção, já que havia sido efetivado certame licitatório/contratação anterior prevendo o mesmo objeto.

2.2. Formalização do Contrato Administrativo n. 11/2014

Os elementos trazidos aos autos comprovam que a formalização do Contrato Administrativo n. 11/2014, se deu poucos dias após a celebração de outro instrumento de contrato entre a Administração Municipal e a mesma empresa (WM Segurança Ltda. – ME), e no qual foi prevista a contratação dos mesmos serviços, para o atendimento a vários eventos correlatos e com prazo de vigência também idênticos, o que, por si só, evidencia a injustificada e irregular duplicidade da contratação.

E como os elementos referentes à licitação conduzem ao entendimento que o certame se encontra eivado de vício de legalidade, o que conduz a sua nulidade, tal fato atinge o instrumento de contrato e implica também na sua nulidade, conforme previsto no art. 49, § 2º, da Lei de Licitações[2], e impede que se operem os efeitos jurídicos que dele deveriam decorrer, além de desconstituir os já produzidos, nos termos do art. 59, da referida legislação[3].

2.3. Formalização do 1º e do 2º Termos Aditivos

Na análise da equipe técnica foi apontada a irregularidade da formalização dos aditivos, uma vez que não foi apresentado o comprovante da publicação e o Subanexo XVI referentes ao 1º Termo Aditivo, bem como pela remessa intempestiva

---

[1] *Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

[2] *Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.*

§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

[3] *Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.*

e pela ausência de parecer jurídico e do Subanexo XVI referentes ao 2º Termo Aditivo.

Ocorre que, a despeito das irregularidades acima apontadas e seguindo o mesmo raciocínio levado a efeito em relação ao Contrato Administrativo n. 11/2014, em verdade há que ser reconhecida a nulidade dos aditivos formalizados (1º e 2º), uma vez que decorrem de instrumento (contrato) maculado por vício de ilegalidade/nulidade originado do respectivo processo licitatório.

3. Execução financeira do Contrato Administrativo n. 11/2014

Ao analisar os documentos trazidos aos autos, a equipe técnica apurou os seguintes valores finais acerca da execução do contrato (peça 37, f. 678):

Total empenhado (-) Total anulado (NE-NAE)	R$ 377.852,00
Despesa liquidada (NF)	R$ 377.748,00
Pagamento efetuado (OB/OP)	R$ 377.747,70

E além da inconsistência de valores entre os estágios da despesa acima descrita, foi informado na análise técnica que embora a vigência do contrato tenha se encerrado em 9/9/2015, houve a emissão da Nota Fiscal n. 786, no valor de R$ 75.600,00, em data posterior, ou seja, em 9/9/2016, cujo pagamento foi materializado.

Ocorre que a irregularidade da execução financeira contratual vai além das acima mencionadas, pois os documentos que se encontram nestes autos evidenciam que houve a efetivação de contratações simultâneas prevendo o mesmo objeto, o que implicou na realização de pagamentos em duplicidade, ou seja, pelos mesmos serviços prestados e para eventos análogos, importando em evidente prejuízo ao erário do município.

Em consulta ao Contrato Administrativo n. 66/2014, que foi celebrado em momento anterior e que se encontra tramitando nesta Corte sob o TC/MS n. 12203/2014, observamos que constam planilhas financeiras (peça 25, f. 201 e peça 37. f. 275) informando a realização de pagamentos no valor total de R$ 319.930,00 (trezentos e dezenove mil novecentos e trinta reais).

E assim como ocorreu nos presentes autos, nas Notas Fiscais que compõem o acervo documental do Contrato Administrativo n. 66/2014 (TC/MS n. 12203/2014) também não há qualquer discriminação sobre os eventos atendidos pela empresa contratada, evidenciando que naqueles autos e no presente processo ocorreram contratações concomitantes (mesmo período de vigência) e prevendo o mesmo objeto, o que resultou na efetivação de pagamentos em duplicidade (no mesmo período) pela prestação de serviços em eventos correlatos, importando em evidente prejuízo ao erário do município.

Não é demais repisar que a Gestora responsável foi intimada para apresentar

defesa acerca dos fatos acima relatados, mas deixou transcorrer o prazo legal sem qualquer manifestação permanecendo não esclarecidas as irregularidades verificadas.

Some-se às questões acima descritas, que o reconhecimento no presente momento da ilegalidade/nulidade das fases anteriores da contratação (licitação, formalização contratual), se estende à execução financeira do contrato.

Assim sendo, ante o evidente dano ao erário público municipal devem ser impugnados os valores dispendidos na execução deste contrato, que segundo apurado pela equipe técnica totalizou o montante de R$ 377.747,70 (trezentos e setenta e sete mil setecentos e quarenta sete reais e setenta centavos), para o ressarcimento do prejuízo causado aos cofres do município, nos termos do art. 61, I, da Lei Complementar n. 160/2012 e do art. 185, III, “a”, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, responsabilizando-se a Ex-Diretora-Presidente da Fundação de Cultura de Campo Grande – MS e responsável à época, *Juliana Zorzo Silva*, inscrita no CPF/MF sob o n. 016.743.041-61, ao ressarcimento dos valores ora impugnados.

Ainda como consequência, à referida infratora deve ser aplicada reprimenda de multa em percentual sobre o valor do dano causado, nos termos do art. 45, II, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c art. 181, II, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, cuja redação prevê multa a ser aplicada entre o mínimo de 5% (cinco por cento) e o máximo de 100% (cem por cento) do valor do dano causado ao erário.

4. DOSIMETRIA DA MULTA

Considerando-se o conjunto de elementos trazidos aos autos que denotam a injustificada realização de licitação/contratação de serviços que já haviam sido licitados/contratados anteriormente pelo município para o atendimento dos mesmos eventos; a falta de dados discriminatórios nas Notas Fiscais que evidenciam a efetivação de pagamentos em duplicidade pelos mesmos serviços prestados, redundando evidente prejuízo ao município; as condições pessoais da ex-Gestora, empresária e detentora de formação em grau superior completo; a proporcionalidade que deve existir entre a sanção ora aplicada e o grau de reprovabilidade da agente, que resultou no cometimento de falta expressiva e materializou grave infração à norma legal; *proponho* em desfavor da Ex-Diretora-Presidente da Fundação Municipal de Cultura de Campo Grande – MS, *Juliana Zorzo Silva*, inscrita sob o CPF/MF n. 016.743.041-61, multa no valor correspondente a **653 (seiscentas e cinquenta e três) UFERMS** e que equivale a 5% (cinco por cento) do valor do dano ao erário, que considero suficiente a dar tratamento isonômico ao Gestor sujeito à jurisdição deste Tribunal de Contas, nos termos dos art. 45, II, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c art. 181, II, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, cuja redação prevê multa a ser aplicada entre o mínimo de 5% (cinco por cento) e o máximo de 100% (cem por cento) do valor do dano causado ao erário.

Portanto, as razões acima explicitadas servem de fundamento à declaração de voto feita a seguir.

DISPOSITIVO

5. DECLARAÇÃO DE VOTO

Diante dos fatos e fundamentos jurídicos apresentados, acolho em parte com o Parecer do Ministério Público de Contas e sob o fundamento do art. 124, II e III, "a" e "b", do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS 98/2018, **VOTO:**

5.1. Para que se declare a **nulidade do processo licitatório – Pregão Presencial n. 16/2014, da formalização do Contrato Administrativo n. 11/2014, da formalização do 1º e do 2º Termos Aditivos e da execução financeira contratual**, nos termos do art. 49, § 2º e art. 59, ambos da Lei de Licitações, por infringência do art. 3º, da lei n. 8666/1993, em razão da injustificada realização de licitação/contratação de serviços correlatos e que haviam sido licitados/contratados anteriormente, o que resultou em prejuízo ao município em razão do indevido emprego de recursos públicos (pagamentos em duplicidade);

5.2. Pela **impugnação** do montante dispendido na execução financeira do contrato e que totalizou R$ 377.747,70 (trezentos e setenta e sete mil setecentos e quarenta sete reais e setenta centavos), para a recomposição do dano causado, nos termos do art. 61, I, da Lei Complementar n. 160/2012 e do art. 185, III, "a", do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, responsabilizando-se a Ex-Diretora-Presidente da Fundação de Cultura de Campo Grande – MS e responsável à época, *Juliana Zorzo Silva*, inscrita no CPF/MF sob o n. 016.743.041-61, pelo ressarcimento atualizado dos valores impugnados aos cofres do Município de Campo Grande - MS;

5.3. Pela **aplicação de multa** a Ex-Diretora-Presidente da Fundação de Cultura de Campo Grande – MS e responsável à época, *Juliana Zorzo Silva*, inscrita no CPF/MF sob o n. 016.743.041-61, no valor correspondente a **653 (seiscentas e cinquenta e três) UFERMS** e que equivale a 5% (cinco por cento) do valor do dano ao erário, nos termos dos art. 45, II, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c art. 181, II, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018;

5.4. Pela **concessão** d**o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias** para o ressarcimento do montante impugnado aos cofres do município, e para o recolhimento da multa aplicada ao FUNTC; bem como para a comprovação no referido prazo, nos termos do art. 185, § 1º, I, II e III, do Regimento Interno,

aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos dos arts. 83 e 78 ambos da Lei Complementar n. 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto do Relator, em declarar a nulidade do processo licitatório, da formalização do contrato administrativo, da formalização dos termos aditivos e da execução financeira contratual, a impugnação do montante dispendido na execução financeira, com aplicação de multa à jurisdicionada responsável.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Celio Lima de Oliveira (em Substituição Legal do Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo) e o Exmo. Conselheiro Jerson Domingos.

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

Campo Grande, 19 de novembro de 2019.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

GAB/MLS
SETAC/BFJV/ARP/dssm