Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

DELIBERAÇÃO AC02 - 682/2019

PROCESSO TC/MS	**:** TC/10655/2014
PROTOCOLO	**:** 1521337
TIPO DE PROCESSO	**:** CONTRATO DE OBRA
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAPUÃ
JURISDICIONADO	**:** MARCELO PIMENTEL DUAILIBI
INTERESSADO	**:** 2A TRANSPORTE E SERVIÇO LTDA.
VALOR	**:** R$ 530.000,00
RELATOR	**:** CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – TOMADA DE PREÇOS – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TAPA BURACOS – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS – INCLUSÃO DA OBRA NAS METAS DO PLANO PLURIANUAL – ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA-ART – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – CONTRATO DE OBRA – FORMALIZAÇÃO – REGULARIDADE – DETERMINAÇÃO.

A Lei Geral de Licitações estabelece que as obras e serviços somente possam ser licitados quando o produto delas esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, assim como, a Constituição Federal prevê que nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão.

O procedimento licitatório é julgado irregular face à ausência de comprovação da inclusão da obra nas metas do Plano Plurianual e da ART de Orçamento e cronograma físico-financeiro elaborado pela proponente, o que impõe aplicação de multa ao responsável.

A formalização do contrato de obra é regular ao demonstrar consonância com as prescrições legais e as normas regulamentares.

Considerado que, ante a ausência de informações quanto aos atos executórios ou existência de termo aditivo, de acordo com o prazo previsto no contrato, a vigência da avença já teria se encerrado, é determinado ao gestor que encaminhe a documentação comprobatória da terceira fase, sob pena de impugnação do valor integral da contratação.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 16ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, de 20 de agosto de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em **aplicar multa** ao Ex-Prefeito do Município de Camapuã, Sr. **Marcelo Pimentel Duailibi**, no valor correspondente a **300 (trezentas) UFERMS** em razão das **irregularidades** identificadas em relação ao procedimento licitatório Tomada de Preços n. 02/2014; em declarar a **regularidade** da formalização do Contrato de Obra n. 095/2014, celebrado entre o Município de Camapuã e a empresa de pequeno porte 2A Transporte e Serviço Ltda. e **determinar** à Autoridade Responsável Sr. Marcelo Pimentel Duailibi a remessa da documentação comprobatória da execução física e financeira da contratação, no prazo de 60 dias, contados da ciência do Acórdão, sob pena de impugnação do valor integral da contratação.

Campo Grande, 20 de agosto de 2019.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

1. RELATÓRIO

Trata-se do procedimento licitatório – *Tomada de Preços n. 02/2014 -,* e da formalização do Contrato de Obra n. 095/2014, celebrado entre o Município de *Camapuã* e a empresa de pequeno porte *2A Transporte e Serviço Ltda.,* para execução de serviços de tapa buracos em diversas ruas do município, conforme as disposições contidas no edital de licitação e respectivos anexos; ao custo de R$ 530.000,00 (quinhentos e trinta mil reais); pelo prazo de 12 (doze) meses.

Através do relatório de análise técnica às folhas 234/238, a equipe especializada em assuntos de engenharia verificou a presença de pendências documentais potencialmente aptas a comprometer a regularidade da contratação, quanto aos aspectos relativos ao procedimento licitatório deflagrado e a formalização do contrato dele decorrente.

Regularmente intimado nos termos regimentais a esclarecer as inconsistências verificadas, a Autoridade Ordenadora de Despesas – Sr. *Marcelo Pimentel Duailibi,* Prefeito Municipal à época da contratação –, encaminhou o expediente anexado às folhas 160/233.

Em nova análise técnica, desta feita sobre os documentos e justificativas encaminhadas, a equipe especializada concluiu pela permanência das impropriedades causadas pelas ausências documentais anteriormente verificadas.

Encaminhados os autos às suas manifestações, o representante da 3.ª Procuradoria de Contas exarou o *r.* parecer às folhas 239/241, sugerindo a adoção de julgamento contrário à regularidade dos aspectos examinados da contratação.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

2. MÉRITO

Em cumprimento à disposição do artigo 121, incisos I e II, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018; nesta oportunidade serão analisados os aspectos relativos à regularidade do procedimento licitatório e da formalização do contrato dele decorrente, referentes respectivamente a primeira e segunda fase regimental de julgamento da contratação pública.

Pois bem.

Conforme bem apontou a Divisão de Fiscalização em seu relatório técnico às folhas 234/238, o procedimento licitatório (Tomada de Preços n. 02/2014) apresenta pendências documentais que comprometem a sua regularidade. Vejamos:

- Não comprovação da inclusão da obra nas metas do Plano Plurianual;
- Ausência de ART de Orçamento – Engenheiro *Klinger Custódio Alvez;* e
- Ausência de cronograma físico-financeiro elaborado pela proponente.

A primeira delas – referente a não comprovação da inclusão da obra nas metas do PPA – caracteriza infringência à disposição do artigo 7.º, § 2.º, inciso IV, da Lei n. 8.666/93, que estabelece que as obras e serviços somente possam ser licitados quando o produto delas esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual.

Da mesma forma, a Constituição Federal é clara ao estabelecer – na disposição de seu artigo 167, § 1.º - que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro (neste caso: 16/06/2014 a 16/06/2015) poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão.

Neste caso a cautela não restou demonstrada. Apesar de regularmente intimado, a Autoridade Responsável pela contratação não comprovou que a obra licitada estava compreendida entre as metas do Plano Plurianual vigente para o Município àquela época.

Em situação semelhante, o *Tribunal de Contas da União,* em processo da Relatoria do Ministro *Walton de Alencar Rodrigues,* reafirmou a imprescindibilidade desta exigência:

> *(...) Estou de acordo com a instrução quanto à imprescindibilidade do cumprimento das exigências legais e normativas, atinentes (...) à previsão orçamentária de recursos para custeio do empreendimento,* ***e à inclusão do projeto em plano plurianual de investimentos, considerando que as obras ultrapassam um exercício financeiro****. Tais evidências seriam suficientes para que o convênio não fosse sequer celebrado (...).*
>
> ***ACÓRDÃO 2708/2009- PLENÁRIO.***

Eis aí, portanto, a primeira irregularidade do procedimento licitatório.

Outra falha detectada pela equipe de instrução diz respeito à ausência da *Anotação de Responsabilidade Técnica-ART* do Engenheiro *Klinger Custódio Alvez* – indicado como o responsável pela elaboração do orçamento para execução da obra licitada.

É a própria Lei n. 5.194/1996[1] – responsável por regular o exercício da profissão de engenheiro – que estabelece que estudos, projetos, e qualquer outro trabalho de engenharia, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados nos termos desta lei. O que não restou comprovado neste caso.

A razão para que se faça tal exigência advém da necessidade de se estabelecer um vínculo entre o profissional e o contratante, para que se possa indicar a autoria e estabelecer responsabilidades. Os artigos 5º e 6º da Resolução n.º 425/1998 do *Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura* regulamentam a matéria:

> *'Art. 5º - Quando se tratar de profissional com vínculo empregatício de qualquer natureza, cabe a pessoa jurídica empregadora providenciar o registro perante o CREA da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, devidamente preenchida pelo profissional responsável pelo serviço técnico ou obra a serem projetados e/ou executados.*
>
> *Art. 6º - O desempenho de cargo ou função técnica, seja por nomeação, ocupação ou contrato de trabalho, tanto em entidade pública quanto privada, obriga a Anotação de Responsabilidade Técnica no CREA em cuja jurisdição for exercida a atividade.'*

Diante disso e da reiterada prolação de decisões neste sentido, o *Tribunal de Contas da União* converteu em súmula o entendimento segundo o qual a exigência de apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica se traduz em obrigação e não em mera faculdade do gestor. Trata-se do Enunciado n. 260, que diz o seguinte:

> *"É dever do gestor exigir apresentação de* Anotação *de* Responsabilidade Técnica - *ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações* técnicas, *composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças* técnicas."

Servimo-nos, portanto, do mesmo raciocínio para justificar a razão da desta exigência, que não é outra senão a de evitar que a ausência deste documento – a exemplo do que se verificou neste caso – possa prejudicar a responsabilização em caso de erros ou falhas técnicas.

Por fim, nota-se também a ausência do cronograma físico-financeiro que serviria de auxílio na estimativa dos recursos orçamentários necessários ao longo de cada exercício financeiro (neste caso, 2014 e 2015); e ao estabelecimento das despesas mensais previstas para o decorrer da execução do serviço contratado.

---

[1] Art. 13. Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de engenharia, de arquitetura e de agronomia, quer público, quer particular, sòmente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acôrdo com esta lei.

Ora, sem o referido cronograma, como pôde a Administração Municipal de *Camapuã* fiscalizar o desempenho da empresa contratada na execução dos serviços? Como foi feito o monitoramento entre o previsto e o realizado?

É evidente que a ausência desse domínio sobre o desenvolvimento da obra impõe dificuldades para a Administração verificar a qualidade da prestação do serviço e principalmente eventuais prejuízos decorrentes de inadimplementos contratuais. Exatamente por isso, e também para que se tenha certeza da existência de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes dos serviços executados no exercício financeiro em curso, que o não cumprimento desta obrigação revela grave violação à disposição do artigo 7.º, § 2.º, inciso III, da Lei n. 8.666/93; que impõe inclusive a proibição de se licitar quando ausente este pressuposto.

Essas são, portanto, as falhas identificadas em relação ao procedimento licitatório deflagrado (Tomada de Preços n. 02/2014), e que demandarão a aplicação de multa à Autoridade Responsável – Sr. *Marcelo Pimentel Duailibi,* Prefeito Municipal à época – por violação à norma constitucional do artigo 167, § 1.º, inciso XI; e infração às disposições legais previstas nos artigos 1.º da Lei n. 6.496/77; artigo 7.º, § 2.º, inciso III; artigo 40 inciso XIV; e artigo 55; todos da Lei n. 8.666/93.

No entanto, a respeito da formalização instrumento de contrato, considero-o devidamente lavrado na repartição interessada, qual seja a sede da Prefeitura Municipal de *Camapuã*; atendendo dessa forma à exigência expressa no artigo 60, *caput*[2]*,* da Lei n.º 8.666/93. Do mesmo modo estão regularmente presentes as demais cláusulas necessárias, exemplificativamente enumeradas no artigo 55 da mesma lei, notadamente àquelas relativas à base legal para a contratação; ao objeto do contrato e seus elementos característicos ao regime de execução; assim como os direitos, obrigações das partes, penalidades cabíveis e multa contratual pelo descumprimento das respectivas responsabilidades.

Por outro lado, considerando que, a despeito da ausência indevida de informações nos autos quanto aos atos executórios ou eventual existência de termo aditivo para prorrogação do contrato, a *cláusula oitava* do instrumento formalizado estabelece o prazo de 12 meses de vigência (16/06/2014 a 16/06/2015), o que nos permite concluir que a avença já se encerrou – seja pelo exaurimento de seu objeto ou pelo decurso do prazo estabelecido –; farei constar na parte dispositiva deste voto determinação para que seja comprovada a execução física e financeira dos serviços que constituem o objeto do contrato, sob pena de impugnação integral dos valores constantes no instrumento formalizado.

---

[2] Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

2.1 Dosimetria da Multa

Em razão da quantidade e gravidade das irregularidades, e da omissão do Gestor (vide Certidão de Decurso de Prazo às folhas 263) em trazer esclarecimentos sobre as falhas identificadas, o que impediu este Relator de considerar possíveis dificuldades e eventuais obstáculos que por ventura pudessem elidir ou, ao menos, atenuar sua responsabilidade; e ainda tendo como parâmetro casos assemelhados já julgados nesta Corte; o farto conjunto de elementos de convencimento demonstrados; em observância à proporcionalidade entre a sanção ora aplicada, que prevê multa no valor correspondente a até 1.800 UFERMS; o mencionado alto grau de reprovabilidade da conduta praticada contra as normas constitucionais e legais mencionadas; as circunstâncias pessoais do infrator, porquanto tratar-se de gestor com formação profissional de Engenharia; além das demais circunstâncias descritas no artigo 170, §5.º, incisos I e II da Resolução Normativa n.º 76/2013; proponho sua fixação em valor correspondente a 300 (trezentas) UFERMS, quantia que considero suficiente a dar tratamento isonômico ao gestor submetido à jurisdição desta Corte de Contas, através da exata quantificação da sanção que, neste caso, é revestida ainda de conteúdo pedagógico necessário a desestimular a reiteração de irregularidades semelhantes em contratações futuras.

São as razões do voto.

DISPOSITIVO

3. DECLARAÇÃO DE VOTO

Com esteio nas razões demonstradas, acompanho parcialmente o *r.* parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO PARA QUE ESTA COLENDA CÂMARA**:

3.1 Em razão das irregularidades identificadas em relação ao procedimento licitatório *Tomada de Preços n. 02/2014*– representadas pela violação à norma constitucional do artigo 167, § 1.º, inciso XI; e infração às disposições legais previstas nos artigos 1.º da Lei n. 6.496/77; artigo 7.º, § 2.º, inciso III; artigo 40 inciso XIV; e artigo 55; todos da Lei n. 8.666/93; **APLIQUE MULTA** ao Ex-Prefeito do Município de *Camapuã, Sr. Marcelo Pimentel Duailibi,* inscrito no CPF n. 364.157.901-53; no valor correspondente a 300 (trezentas) UFERMS;

3.1 **DECLARE A REGULARIDADE** da formalização do Contrato de Obra n. 095/2014, celebrado entre o Município de *Camapuã* e a empresa de pequeno porte *2A Transporte e Serviço Ltda.;* pelo atendimento aos requisitos legais estabelecidos nos artigos 54 a 64 da lei n. 8.666/93;

3.3 **DETERMINE** à Autoridade Responsável – Sr. *Marcelo Pimentel Duailibi* – Prefeito Municipal de *Camapuã* à época – a remessa da documentação comprobatória da execução física e financeira da contratação, no prazo de 60 dias, contados da ciência do Acórdão, nos termos do artigo 191, inciso XIII, alíena "a", do Regimento Interno aprovado pela Resolução n. 76/2013, sob pena de impugnação do valor integral da contratação.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto do Relator, pela regularidade da formalização do contrato de Obra, em razão da irregularidade do procedimento licitatório, aplicar multa ao responsável, e determinação de remessa de documentos.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Jerson Domingos.

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

Campo Grande, 20 de agosto de 2019.

Conselheiro **RONALDO CHADID**
Relator

LBA/ARP/dssm