Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Primeira Câmara

ACÓRDÃO - AC01 - 83/2021

PROCESSO TC/MS	**:** TC/4836/2013
PROTOCOLO	**:** 1409326
TIPO DE PROCESSO	**:** DISPENSA DE LICITAÇÃO/CONTRATO ADMINISTRATIVO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE ITAQUIRAÍ
JURISDICIONADO	**:** RICARDO FAVARO NETO
INTERESSADO	**:** RPV SERVIÇOS LTDA
VALOR	**:** R$ 360.000,00
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PROCEDIMENTO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO – SERVIÇOS DE VARRIÇÃO DE RUAS, CALÇADAS E PRAÇAS, PINTURA DE MEIO-FIO E DE ÁRVORES, CAPINA, ROÇADAS MANUAIS E MECANIZADAS, RASPAGEM E JARDINAGEM, PODA DE ÁRVORES, COLETA DE ENTULHOS ATRAVÉS DE CAMINHÃO POLIOGUINDASTE COM CONTAINER E LIMPEZA DE BOCAS DE LOBO, COLETAS DE LIXO DOMÉSTICO E HOSPITALAR – JUSTIFICATIVA APRESENTADA – ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS – AUSÊNCIA – IRREGULARIDADE – MULTA – CONTRATO ADMINISTRATIVO – NÃO IDENTIFICAÇÃO DO REGIME DE EXECUÇÃO DO CONTRATO – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO – EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA – REGULARIDADE.

1. A insuficiência da justificativa apresentada para a dispensa da licitação, bem como, a ausência do estudo técnico preliminar e da planilha de composição de custos, com infringência aos arts. 6, IX, e 24, IV, da Lei (federal) 8.666, de 1993, motiva a declaração de irregularidade do procedimento licitatório e a aplicação de multa ao responsável.

2. Restando implícita a empreitada por preço global pelos documentos que instruem a contratação direta, a não identificação do regime de execução do contrato, que não ocasionou qualquer prejuízo quanto à eventual redução da competividade entre as empresas interessadas, é passível de ressalva no julgamento regular da formalização do termo contratual realizada em conformidade com os ditames legais, resultando a recomendação ao responsável, ou a quem sucedê-lo, para que adote as medidas necessárias, a fim de identificar o regime de execução dos contratos celebrados com empresas fornecedoras ou prestadoras de serviços.

3. É declarada a regularidade da execução da despesa orçamentária do contrato, cujo processo está adequadamente instruído com os documentos obrigatórios, comprovando o correto processamento dos estágios da despesa, que revela harmonia entre os valores de empenho, liquidação e pagamento, bem como o atendimento à legislação pertinente.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Ordinária Virtual da Primeira Câmara, realizada de 8 a 11 de março de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade** do processo de Dispensa de Licitação nº 1/2013, a **regularidade com ressalva** da formalização do Contrato Administrativo nº 2/2013, celebrado entre o Município de Itaquiraí e a empresa RPV Serviços Ltda., e a **regularidade** da execução contratual, com **recomendação** ao responsável ou a quem sucedê-lo, para a adoção das medidas necessárias, notadamente para que identifique o regime de execução dos contratos celebrados com empresas fornecedoras ou prestadoras de serviços, e **aplicação de multa** ao Sr. **Ricardo Favaro Neto**, no valor equivalente ao de **30 (trinta) UFERMS**, concedendo o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contados da data da intimação do responsável por correspondência física ou eletrônica, com a prova do recebimento, para que o apenado pague os valores da multa que lhe foi infligida e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do FUNTC.

Campo Grande, 11 de março de 2021.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos trata do exame, para fins de regularidade, da Dispensa de Licitação nº 1/2013, do Contrato Administrativo nº 2/2013, celebrado entre o Município de Itaquiraí e a empresa RPV Serviços Ltda., e de sua respectiva execução, tendo por objeto a prestação de serviços de varrição de ruas, calçadas e praças, pintura de meio-fio e de árvores, capina, roçadas manuais e mecanizadas, raspagem e jardinagem, poda de árvores, coleta de entulhos através de caminhão polioguindaste com container e limpeza de bocas de lobo, coletas de lixo doméstico e hospitalar.

Ao analisar os documentos, a Inspetoria de Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente (IEAMA), concluiu na **Análise n. 9618/2016** (pç. 29, fls. 189-193) pela **irregularidade** da Dispensa de Licitação, da formalização do Contrato Administrativo nº 2/2013 e da execução contratual, em face da insuficiência do projeto básico, ausência de orçamento detalhado e do requisito do regime de execução do contrato, bem como pela falta de comprovação da liquidação das despesas, pelo fato de que elas não foram liquidadas por meio de medições.

O membro do Ministério Público de Contas (MPC), emitiu o **Parecer n. 17303/2019** (pç. 49, fls. 229-230), opinando para que seja adotado o seguinte julgamento:

> Desta forma, não havendo, in casu, modificação no processo, este Órgão Ministerial com fulcro no inciso I, art. 18 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, mantém o entendimento esposado no parecer nº 19119/2018 (peça nº 41), ratificando-o em todos os seus termos, pela **IRREGULARIDADE** e **ILEGALIDADE** do procedimento de Dispensa de Licitação nº 01/2013, da formalização do Contrato Administrativo nº 02/2013 e da sua Execução Financeira, nos termos do art. 59, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 c/c o art. 121, incisos I, II e III, do Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 98, de 5 de dezembro de 2018, e pela **IMPOSIÇÃO DE MULTA** ao gestor, com fundamento no art. 42, incisos IV e IX c/c o art. 44, inciso I, ambos da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, em razão da omissão em prestar esclarecimentos a esta Corte de Contas e pela prática de atos sem a observância dos requisitos exigidos, conforme demonstrado na análise técnica nº 9618/2016 e no parecer ministerial nº 19119/2018.

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

RAZÕES DO VOTO

Antes de adentrar ao mérito da prestação de contas, ressalto que o ordenador da despesa (Sr. Ricardo Favaro Neto) foi intimado para apresentar os documentos necessários à correta instrução processual (INT G.JRPC 15530/2017 – pç. 31, fl. 196), oportunidade em que solicitou, por duas vezes, dilação de prazo (pç. 35, fls. 200-203 e pç. 40, fls. 208-217), sem, contudo, atender ao comando da intimação, conforme restou certificado no Despacho DSP G.FEK 9302/2019 (pç. 48, fl. 228).

A – DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

Conforme consta dos autos, a justificativa apresentada pelo gestor para a contratação direta consubstancia-se no fato de "*o contrato com a Empresa que realizava os serviços de coleta de lixo e limpeza pública, contratada pela gestão anterior, encerra no dia **9/1/2013** e a mesma não havendo manifestação para continuidade da prestação de serviços, bem como não há tempo hábil para a realização do processo licitatório, visto que os serviços são de caráter essencial não podendo sofrer paralisação"* [sic] (pç. 10, fls. 28-30).

Acerca disso, verifico que a justificativa para dispensa da licitação até poderia ser plausível ante ao fato de que o suposto contrato de prestação de serviços, vigente à época, se encerraria praticamente nove dias após o início do mandato do atual gestor e, em consequência disso, não haveria tempo hábil para promover a licitação competente, o que configuraria o caráter emergencial para a contratação, por se tratar de serviços de natureza essencial e indispensável à municipalidade - limpeza urbana/saneamento básico.

No entanto, o gestor não trouxe para os autos cópia do alegado contrato administrativo ou até mesmo o nome ou CNPJ da empresa contratada à época. Resumindo, a justificativa está pautada em informações vagas e sem o amparo de qualquer documento que ateste, realmente, a situação que ensejou a dispensa de licitação, contrariando ao que prevê o art. 24, inciso IV, da Lei (federal) 8.666 de 1993.

Conforme manifestação presente às fls. 40 destes autos, o responsável informou o encaminhamento do contrato anteriormente vigente. Todavia, o documento que fora apresentado não se trata do instrumento de contratação supostamente havido previamente à dispensa da licitação, pelo contrário, apresentou o Contrato Administrativo nº 36/2013, decorrente do Pregão Presencial nº 10/2013, o qual foi celebrado entre o Município e a empresa RPV Serviços Ltda. (a mesma da dispensa da licitação), **em 17/4/2013,** ou seja, **um dia após o término da vigência do contrato que ora se examina** (pç. 15, fls. 46-51).

Adiante, quanto à insuficiência do Projeto Básico, observo que a referência dele na Lei (Federal) 8.666/93 encontra-se inserida na composição de dados e documentos que devem instruir os procedimentos para execução de obras e serviços, definido pelo art. 6º, IX.

O estudo técnico preliminar (ETP) é requisito formal e integra a fase preliminar da contratação pública, com o objetivo de demonstrar a necessidade e viabilidade

técnica para aquisição de bens e serviços, bem como subsidiar os elementos que constarão no Termo de Referência e na Planilha de Formação dos Preços, neste caso, também não foram elaborados pelo gestor.

A planilha de formação de custos, por sua vez, permite a verificação e adequação do preço estimado àquele que é praticado no mercado, bem como o volume de recursos orçamentários que serão necessários para suprir a demanda do objeto a ser licitado.

Portanto, da forma como a fase preliminar da dispensa da licitação está instruída, não é possível demonstrar como os valores unitários da contratação foram compostos, notadamente porque não há a definição, por exemplo, de quantas vias (km) e/ou praças serão limpas, quantos quilos ou toneladas de lixo urbano e hospitalar serão removidos, quais bocas de lobo necessitam de limpeza, entre outros. Tais dados e fatores são indispensáveis para dimensionar o objeto e o valor da contratação, sendo que a ausência enseja a aplicação da multa cabível.

Nesse sentido, tem sido o posicionamento adotado por esta Corte de Contas, conforme restou decidido no TC/9860/2016 - Deliberação AC01 – 545/2019, de relatoria do Conselheiro Marcio Campos Monteiro, julgado em 6/8/2019:

> **EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – LOCAÇÃO DE MÁQUINA COM OPERADOR – ORÇAMENTO DETALHADO – AUSÊNCIA – IRREGULARIDADE – MULTA.**
>
> Conforme previsão legal, as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.
>
> O procedimento licitatório é irregular ao verificar a ausência do detalhamento dos custos envolvidos, o que impede a verificação da adequação do valor futuramente contratado.
>
> A prática de infração à norma legal enseja aplicação de multa ao responsável.

Por fim, a IEAMA formulou o seguinte apontamento:

> *"Não obstante a ausência de detalhamento dos quantitativos de serviços, dificultando a orçamentação,* ***das três propostas orçadas no mercado as duas maiores apresentam preços idênticos,*** *autorizando a contratação da terceira empresa, que apresentou menor custo. Por esses motivos – falta de base de comparação dos serviços orçados e identidade no valor -* ***parecem-nos ilegítimos os orçamentos apresentados."***

Ao perfilhar as pesquisas de mercado presentes às fls. 9-11, verifico que a empresa JBSF Limpeza Urbana Ltda. e a empresa Morhena Coleta e Engenharia Ambiental Ltda., de fato, apresentaram propostas de valores idênticas em R$ 466.650,00, enquanto a empresa contratada apresentou orçamento no valor de R$ 360.000,00.

Todavia, entendo que tal situação, por si só, não indica eventual ilegitimidade ou fraude dos citados orçamentos, eis que as empresas pesquisadas estão sediadas em municípios distintos, respectivamente em Maracajú, Campo Grande e Itaquirai.

As diferenças dos valores apresentados justificam-se, a meu ver, pelo fato de que as empresas *JBSF* e *Morhena* terão custos maiores com eventuais deslocamentos, terceirizações, transportes e combustível para a prestação dos serviços, os quais serão executados em local diverso de onde estão sediadas, não havendo qualquer elemento nos autos que indique a ocorrência de fraude para favorecer a empresa que foi contratada.

Portanto, ainda que haja as irregularidades acima destacadas, é de se ressaltar que a seleção da empresa contratada deu-se em razão da mesma ter apresentado um orçamento R$ 106.650,00 (cento e seis mil seiscentos e cinquenta reais) mais barato do que as demais, sendo esta a proposta mais vantajosa à Administração, até mesmo pelo fato de estar sediada no local da prestação dos serviços (Itaquiraí), tendo em vista possibilitar, também, o fluxo de recursos, postos de trabalho e impostos do próprio município contratante.

B – DA FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 2/2013 – pç. 15, fls. 46-51

A equipe de auditores da IEAMA apontou a inexistência, no Contrato Administrativo nº 2/2013, cuja vigência foi estipulada de 16/1/2013 a 16/4/2013, de cláusula acerca do regime de execução do contrato.

A Lei (federal) nº 8.666 de 1993 exige que a Administração identifique o regime de execução do futuro contrato, nos termos do art. 40, caput, e art. 55, II, sendo que dentre os regimes passíveis de serem adotados, há o da **empreitada por preço global**, que é "*quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total*", e a **empreitada por preço unitário**, que é "*quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas*" (art. 6º, VII, "a" e "b").

No caso em exame, embora o gestor não tenha identificado o regime de execução do contrato, tenho que, neste caso, a empreitada por preço global restou implícita pelos documentos que instruem a contratação direta, porquanto restou demonstrado que a Administração buscou empresa prestadora de serviço por preço certo e total para execução dos serviços, o que não ocasionou qualquer prejuízo quanto a eventual redução da competividade entre as empresas interessadas.

Por tais razões, entendo que a presente formalização contratual deve ser declarada regular com ressalva, com a emissão de recomendação ao atual gestor para que identifique o regime de execução dos contratos firmados com as empresas fornecedoras ou prestadoras de serviço do Município, em atendimento à obrigação inserida no art. 40, *caput* e art. 55, II, da Lei (federal) 8.666 de 1993.

C – DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

Conforme apontado pela unidade de auxílio técnico, "*não há nos autos planilhas de medições, relatório, memórias de cálculo ou outra evidência da liquidação da despesa, em contrariedade ao art. 62 c/c art. 63 § 2º, III, da Lei Federal 4.320/64".*

A Cláusula 1.1 do Contrato Administrativo nº 2/2013 cindiu a prestação dos serviços a serem executados em dois itens distintos, a saber (pç. 15, fls. 46-51):

> 1.1.1 ITEM I: Varrição de Ruas, Calçadas e Praças, Pintura de Meio-Fio e de arvores Capina, Roçadas Manuais e mecanizada, Raspagem e Jardinagem, Poda de Arvores, Coleta de Entulhos através de caminhão polioguindaste com container e Limpeza de Bocas de Lobo, tudo de acordo com o item I lote de Serviços n° I do Processo de Dispensa de Licitação n° 01/2013;
>
> 1.1.2 ITEM II: coleta de lixo doméstico e hospitalar, e seu processamento final, tudo de acordo com item II lote de serviços rf II do Processo de Dispensa de Licitação n° 01/2013.

Diante disso, a prestação dos serviços e a emissão das respectivas notas fiscais pela empresa contratada ocorreram de forma separada, sendo que embora não tenham sido promovidas medições ou relatórios evolutivos da execução do objeto, a liquidação das despesas está, de certa forma, demonstrada no caso em apreço.

Isto porque, para os serviços constantes no item 1.1.1 do contrato, foram emitidas as Notas Fiscais de fls. 99, 105, 110 e 117, e para os serviços constantes no item 1.1.2 foram emitidas as Notas Fiscais de fls. 70, 77, 84 e 89, sendo que todas estão com atesto de recebimento exarado pelo servidor designado para fiscalizar a execução do contrato.

Ainda acerca dos serviços do item 1.1.1, o Secretário de Obras e Serviços Urbanos, Sr. José Carlos Loro, atestou, em documento próprio e mensalmente, o cumprimento do objeto contratual pela empresa RPV Serviços Ltda., conforme se observa das fls. 80, 87, 92, 102, 108, 113 e 120 dos autos.

Do ponto de vista financeiro, a IEAMA demonstrou haver uma diferença R$ 1.264,53 sem a efetiva liquidação da despesa, conforme demonstrado em sua planilha de execução financeira (pç.29, fl. 191)

Contudo, ao analisar os documentos despesas (notas de empenho, notas fiscais e ordens de pagamentos), constato que a menciona planilha considerou em duplicidade a mesma retenção de impostos para a ordem de pagamento nº 703, tendo em vista que **o extrato presente à fl. 144 é o mesmo documento de fl. 86**.

NF N.º	DATA	VALOR	FLS		OP N.º	DATA	VALOR (R$)	FLS
3	31/01/2013	37.481,50	99		70/13	31/01/2013	36.435,77	96
4	31/01/2013	22.518,50	70		71/13	31/01/2013	21.890,23	69
					ISSQN	07/02/2013	628,27	72
					ISSQN	07/02/2013	1.045,73	101
5	28/02/2013	74.963,00	105		249/13	20/02/2013	43.780,47	74
6	28/02/2013	45.037,00	77		276/13	28/02/2013	72.871,53	103
					ISSQN	05/03/2013	1.254,53	79
					ISSQN	07/03/2013	2.091,47	107
7	01/04/2013	74.963,00	110		703/13	01/04/2013	43.780,47	140
8	01/04/2013	45.037,00	84		704/13	01/04/2013	72.871,53	109
					ISSQN	01/04/2013	1.256,53	86
					ISSQN	01/04/2013	2.091,47	112
					ISSQN	01/04/2013	1.266,53	144
9	16/04/2013	37.481,50	117		705/13	15/04/2013	36.169,65	114
10	16/04/2013	22.518,50	89		706/13	16/04/2013	21.730,35	146
					ISSQN	03/05/2013	788,15	91
					ISSQN	03/05/2013	1.311,85	119
	total	360.000,00				total	361.264,53	

Cabe esclarecer, ainda, que a diferença de R$ 10,00 de um valor para outro decorre da condição ilegível do documento de fl. 144, o qual foi importado para o sistema e-TCE em resolução menor do que o documento de fl. 86. No entanto, todos os demais elementos presentes no citado documento indicam tratar-se da mesma cópia, sobretudo em razão da expressa referência à ordem de pagamento nº 703.

Adiante, sobre a retenção do imposto referente à ordem de pagamento nº 249, **o valor correto disposto no documento é de R$ 1.256,53** (pç. 20, fl. 79), e não R$ 1.254,53, tal como indicado na planilha retro mencionada:

					ISSQN	05/03/2013	1.254,53	79

Portanto, ao refazer os cálculos dos valores apresentados, considerando-se as adequações acima apontadas, tem-se o seguinte resumo da execução financeira:

Valor Inicial	R$ 360.000,00
Valor Termo Aditivo	R$ 0,00
Valor Final	R$ 360.000,00
Valor Empenhado (N.E)	R$ 360.000,00
Valor Empenhado Anulado (N.A.E)	R$ 0,00
Valor Total Empenhado (N.E – N.A.E)	R$ 360.000,00
Valor Liquidado (N.F)	R$ 360.000,00
Valor do Pagamento Efetuado (O.P/O.B)	R$ 360.000,00

Nos termos expostos, constato a harmonia entre os valores dos elementos da despesa (empenho, liquidação e pagamento), que foi realizada de acordo com as

normas das Leis Federais n. 4.320, de 1964, e n. 8.666, de 1993, não havendo, portanto, irregularidades a serem destacadas.

Ressalto que os princípios do contraditório e da ampla defesa foram plenamente garantidos ao gestor responsável, posto que ele foi intimado acerca das irregularidades constatadas pela unidade de auxílio técnico, nos termos da intimação INT G. JRPC 15530/0217 (pç. 31, fl. 196), contudo decorrendo o prazo, sem qualquer manifestação (DSP G. 59838/2017, pç 38, fl. 206).

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **voto** no sentido de:

I – declarar, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, a **irregularidade** do processo de **Dispensa de Licitação nº 1/2013**, tendo em vista a insuficiência da justificativa apresentada, bem como pela ausência do estudo técnico preliminar e planilha de composição de custos, com infringência aos arts. 6, IX, e 24, IV, da Lei (federal) 8.666, de 1993;

II – declarar, com fundamento no art. 59, inciso II, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, a **regularidade com a ressalva** inscrita no inciso **IV**, da **formalização do Contrato Administrativo nº 2/2013**, celebrado entre o Município de Itaquiraí e a empresa RPV Serviços Ltda.;

III – declarar, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, a **regularidade** da **execução contratual**;

IV – recomendar, com fundamento na regra do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, ao responsável ou a quem sucedê-lo, a adoção das medidas necessárias, notadamente para que identifique o regime de execução dos contratos celebrados com empresas fornecedoras ou prestadoras de serviços, conforme exigência contida nos termos do art. 40, caput, e art. 55, II, da Lei (federal) 8.666, de 1993;

V – aplicar multa ao Sr. **Ricardo Favaro Neto**, CPF 328.742.359-20, gestor do Contrato Administrativo nº 2/2013 e atual Prefeito de Itaquiraí, no valor equivalente ao de **30 (trinta) UFERMS,** pelas infrações descritas nos termos dispositivos do inciso **I**, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, IV e IX e 45, I, da Lei Complementar (estadual) nº 160, de 2012;

VI – fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contados da data da intimação do responsável por correspondência física ou eletrônica, com a prova do recebimento, para que o apenado pague os valores da multa que lhe foi infligida e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC, consoante às regras dos arts. 50, II, e 83 da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, observado o disposto nos arts. 99 e 185, §1º, I e II, do Regimento Interno (Resolução n. 98, de 2018);

VII – intimar o resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (Estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução n. 98, de 2018).

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade do procedimento de dispensa de licitação, a regularidade com ressalva da formalização do contrato administrativo, e a regularidade da execução contratual, com recomendação ao atual gestor e aplicação de multa ao responsável.

Presidência e relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

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

Presente, o Exmo. Sr. Procurador do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 11 de março de 2021.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

KBV / VAB/dssm