ACÓRDÃO - AC00 - 995/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/5188/2017
PROTOCOLO	: 1796833
TIPO DE PROCESSO	: PEDIDO DE REVISÃO – em RECURSO ORDINÁRIO/CONTRATO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ALCINÓPOLIS
REQUERENTE	: EUCIONE BATISTA MESSIAS CARRIJO
ADVOGADOS	: JOÃO PAES MONTEIRO DA SILVA – OAB/MS 10.849; ISABELLA RODRIGUES DE ALMEIDA ABRÃO – OAB/MS 10.675.
RELATOR	: CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: PEDIDO DE REVISÃO – RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO SIMPLES – CONTRATAÇÃO PÚBLICA – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MECÂNICOS CONTRATADOS MEDIANTE DISPENSA DE LICITAÇÃO – FORMALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DE EMPENHO IRREGULAR – REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM LICITAÇÃO – FRACIONAMENTO DE DESPESA – EXCLUSÃO DE IMPUGNAÇÃO – MULTA MANTIDA – RECOMENDAÇÃO – VALOR DA SANÇÃO EXCESSIVO – PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE – REDUÇÃO – NOVO JULGAMENTO – PROCEDÊNCIA PARCIAL.

A realização de despesa por meio da emissão de sucessivos empenhos em curtos intervalos de tempo, sem o regular procedimento licitatório, evidencia o fracionamento de despesas, em desconformidade com a legislação de regência. Verificado que os argumentos apresentados não trouxeram fato ou meio de prova capaz de afastar a infração à norma legal decorrente da formalização e da execução financeira dos Empenhos, relativos à prestação de serviços mecânicos contratados mediante dispensa de licitação, sem a realização do devido processo licitatório, a manutenção da irregularidade e da multa é medida que se impõe; mas, verificado que o *quantum* aplicado encontra-se excessivo, em observância ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade, rescinde-se parcialmente o julgado, proferindo-se nova decisão, a fim de aplicá-la em valor reduzido.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 27ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 21 a 24 de setembro de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pelo **conhecimento e procedência parcial** do Pedido de Revisão proposto por **Eucione Batista Messias Carrijo**, para o fim de rescindir parcialmente a Decisão Simples da Segunda Câmara **DS02-SECSES-422/2012,** proferida nos autos do Processo TC/1373/2011, por consequência proferir uma nova decisão, nos termos do § 3º do art. 73 da Lei Complementar nº 160/2012, para reduzir a multa aplicada no Item "II", de 200 (duzentas) UFERMS para 100 (cem) UFERMS passando a constar com a seguinte redação: "II – Pela APLICAÇÃO DE MULTA em valor correspondente a 100 (cem) UFERMS, a Sra. Eucione Batista Messias Carrijo, CPF nº 876.551.361-49, Ex-Secretária Municipal de Saúde do Município de Alcinópolis/MS, por infração à norma legal, em virtude da realização de despesas sem licitação, em contrariedade ao Art. 3.º, da Lei n.º8.666/93;".

Campo Grande, 24 de setembro de 2020.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator.

Vistos, etc.

Trata-se de **Pedido de Revisão**, interposto por **Eucione Batista Messias Carrijo,** CPF nº 876.551.361-49, Ex-Secretária Municipal de Saúde do Município de Alcinópolis/MS, em face do **Acórdão AC00-G.MJMS-480/2014**, prolatado nos autos do processo TC/20356/2014 (Recurso Ordinário), no qual se decidiu pelo provimento em parte do recurso reformando a Decisão Simples 02/0422/2012, excluindo a impugnação, mas mantendo a multa no valor de **200 (duzentos) UFERMS**, que lhe foi aplicada devido às irregularidades da formalização e execução financeira dos Empenhos/2008 relativos à prestação de serviços mecânicos contratados mediante dispensa de licitação, infringindo à norma legal, em virtude da realização de despesas sem o devido processo licitatório.

A recorrente e ordenadora de despesas à época, formulou o presente pedido com vista a um novo julgamento, com base no artigo 73, inciso II, da Lei Complementar nº 160/2012 juntando novos documentos consubstanciados nas seguintes cópias, ora anexadas:

a) Cópia do Acordão 00/0108/2015, TC/MS 1384/2011, proferido pelo Relator Iran Coelho das Neves, que declarou regular Notas de Empenhos, isentou a multa e concedeu quitação a Sra. Eucione Batista Messias Carrijo;

b) Cópia dó Acordão 00/0583/2015, TC/MS 20671/2014, proferido pela Ilma. Relatora Marisa Joaquina Monteiro Serrano, que declarou regular Notas de Empenhos, isentou a multa e concedeu quitação a Sra. Eucione Batista Messias Carrijo;

c) Cópia do Holerite de Pagamento da Sra. Eucione Batista Messias Carrijo;

Alega que desta forma, com a juntada dos referidos documentos supracitados, não permanecem as irregularidades da formalização e execução financeira dos Empenhos/2008 relativos à prestação de serviços mecânicos contratados mediante dispensa de licitação infringindo a norma legal, em virtude da realização de despesas sem o devido processo licitatório firmado pelo jurisdicionado, bem como imposição de multa ou quaisquer outras penalidades à ora recorrente.

Aduziu também, que “as despesas realizadas foram pelos serviços mecânicos executados nos veículos da frota da Secretária Municipal de Saúde que fazia o transporte de pacientes carentes, tendo em vista que os veículos necessitaram de reparos urgentes e constantes, não sendo possível prever a utilização de tais serviços, bem como seria impossível mensurar os serviços a serem prestados e, dessa forma, utilizou-se da prerrogativa da dispensa de licitação”.

Ademais, alegou que “esse Egrégio Tribunal de Contas apenas tem aplicado a pena de multa em casos que o ordenador tenha agido com má-fé, desídia intencional e dolosa de desvio de conduta, dilapidação do erário público ou manifesta intenção

de causar lesão ou ter causado esta aos cofres públicos".

Por derradeiro, a Requerente asseverou que, atualmente, é apenas servidora pública do município, cuja remuneração é de aproximadamente R$ 2.300,00 (dois mil e trezentos reais) mensais, motivo pelo qual requereu isenção da multa aplicada em seu desfavor.

Ao final, em face às razões e fundamentos apresentados, pugnou pelo provimento do presente pedido de revisão, para o fim de ser desconstituído o Acórdão AC00-G.MJMS-480/2014, prolatado nos autos do processo TC/20356/2014, e seja prolatado um novo julgamento decidindo pela declaração de regularidade e legalidade da formalização e execução do Empenho/2008, bem como pela isenção da multa.

O recurso foi recebido pelo Presidente deste Tribunal, por meio do Despacho DSP-GAB.PRES 23377/2019.

Os Autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que emitiu o Parecer PAR-4ª- PRC-17793/2019, opinando pelo conhecimento do presente Pedido de Revisão e, no mérito, pelo seu improvimento, mantendo-se inalterados os comandos do Acórdão AC00-G.MJMS-480/2014 proferido nos autos do TC/20356/2014, frente à improcedência das alegações ofertadas.

É o breve Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator.

I – CONHECIMENTO

O presente pedido atende aos requisitos de admissibilidade descritos no art. 73 da Lei Complementar nº 160/2012.

Assim, conhece-se do Pedido de Revisão e passa-se à apreciação do mérito.

II – MÉRITO

Ressalta-se que, inicialmente, a requerente se insurgiu em desfavor da **Decisão Simples da Segunda Câmara DS02-SECSES-422/2012** (Processo TC/1373/2011, peça nº 10):

> "Por unanimidade de votos, nos termos do relatório e voto do Conselheiro Relator e acolhendo o parecer do Ministério Público de Contas, DECIDE:
>
> I – Pela IRREGULARIDADE e ILEGALIDADE da formalização e execução dos Empenhos acima caracterizados, nos termos do Art. 49, caput, da Lei Nacional n.º 8.666/93;

> II – Pela APLICAÇÃO DE MULTA, correspondente ao valor de 200 (duzentas) UFERMS, a Ordenadora de Despesas à época, Sr.ª Eucione Batista Messias Carijo, Ex-Secretária Municipal de Saúde, inscrita no CPF n.º 876.551.361-49, proporcional à gravidade da infração à norma legal, em virtude da realização de despesas sem licitação, em contrariedade ao Art. 3.º, da Lei n.º8.666/93;
>
> III – Pela IMPUGNAÇÃO do valor de R$ 19.946,00 (dezenove mil novecentos e quarenta e seis reais), correspondente às despesas realizadas sem o necessário processo licitatório; responsabilizando a Autoridade Responsável pelo Ente Contratante, Sr.ª Eucione Batista Messias Carijo, pela devolução aos cofres públicos do Município de Alcinópolis/MS o valor impugnado, devidamente atualizado e acrescido dos juros legais, no prazo de 60 (sessenta) dias, nos termos do artigo 37, inciso XI, da lei Complementar n.º 048/90, informando esta Corte de Contas em prazo idêntico, sob pena de cobrança executiva judicial;
>
> IV – Pela REMESSA DOS AUTOS ao Ministério Público de Contas, para o encaminhamento do caso à autoridade responsável, diante da possível ocorrência de ato de improbidade administrativa prevista nos Artigos 10 e 11, da Lei n.º 8.429/92; e do crime tipificado no Art. 89, da Lei n.º 8.666/93;
>
> V – Pela RECOMENDAÇÃO ao responsável pelo Órgão para que seja diligente no cumprimento das determinações da Lei de Licitações quando da celebração de contratos futuros, sob pena de agravamento da multa imposta em razão da reincidência, nos termos do Art.197, inciso IX, da Resolução Normativa n.º 057/06;
>
> VI – Pela COMUNICAÇÃO do resultado deste julgamento aos interessados, em atenção ao art. 50, II, da Lei Complementar n.º 160/2012 c/c art. 106, parágrafo 1.º, da Resolução Normativa TC/MS n.º 57/2006", (fls. 33 do processo originário).

O resultado negativo do *Decisum* recai sobre a irregularidade e ilegalidade da formalização e execução dos Empenhos caracterizados, devido à realização de despesas sem licitação, em contrariedade ao art. 3.º, da Lei n º 8.666/93 e pela devolução aos cofres públicos do Município de Alcinópolis/MS o valor impugnado, devidamente atualizado e acrescido dos juros legais, nos termos do artigo 37, inciso XI, da lei Complementar n.º 048/90, informando esta Corte de Contas em prazo idêntico, sob pena de cobrança executiva judicial.

Consequentemente a Ordenadora de Despesas à época Sra. Eucione Batista Messias Carrijo interpôs **RECURSO ORDINÁRIO** (art. 69, da Lei Complementar nº 160/2012) que, submetido à apreciação do Tribunal Pleno, na 21ª Sessão Ordinária, por meio do **Acórdão AC00-G.MJMS-480/2014** (Processo TC/20356/2014, peça nº 10) decidiu:

> "1) pelo conhecimento do presente como Recurso Ordinário por obedecer aos ditames legais e regimentais;
>
> 2) no mérito, dar parcial provimento ao pedido formulado pela Ex-Secretária Municipal de Saúde de Alcinópolis MS, Senhora Eucione Batista Messias Carrijo, (CI/RG 925727 SSP/MS e CPF/MF 876.551.361-49), para o fim de reformar parcialmente os termos da Decisão Simples 02/0422/2012, com único fim de **excluir o "item III"**, isentando a recorrente da obrigação de restituição do dano

ao erário; mantendo-se inalterados os demais comandados;

3) comunicar o resultado do julgamento aos responsáveis e interessados, nos termos do artigo 50 da Lei Complementar n. 160/2012" (fls. 41/52 do processo originário). .

Assim, no presente caso, a questão discutida se restringe na manutenção ou não da multa no valor de 200 (duzentas) UFERMS que lhe foi aplicada devido às irregularidades da formalização e execução financeira dos Empenhos/2008 relativos à prestação de serviços mecânicos contratados mediante dispensa de licitação, infringindo a norma legal, em virtude da realização de despesas sem o devido processo licitatório.

Conforme relatório, a pretensão da Requerente, com a interposição do presente **PEDIDO DE REVISÃO** busca desconstituir o **Acórdão AC00-G.MJMS-480/2014**, prolatado nos autos do processo TC/20356/2014, e seja proferido um novo julgamento decidindo pela declaração de regularidade e legalidade da formalização e execução do Empenho/2008, bem como pela isenção da multa aplicada.

É de se destacar que o Pedido de Revisão tem respaldo no art. 73 da Lei Complementar nº 160/2012[1].

Necessário esclarecer que a documentação constante nos autos, a rigor, não se trata de documentos novos, assim entendidos como aqueles que já existiam à época do julgamento da lide.

Entretanto, a administração pública tem o poder-dever de autotutela, ou seja, a administração pode controlar administrativamente seus próprios atos e corrigi-los quando constatado a sua inexatidão, como *in casu.*

Dessa forma, considerando os fatos apontados na decisão, frente aos argumentos expendidos, nos levou à reapreciação de todo o conjunto probatório presente nos autos, a qual passamos a analisar.

Inconformada, a Gestora à época se vale do presente pedido de revisão, alegando que as despesas realizadas foram pelos serviços mecânicos executados nos veículos da frota da Secretaria Municipal de Saúde que fazia o transporte de pacientes

[1] Art. 73. Da decisão definitiva do Tribunal que julgar os atos sujeitos ao controle externo cabe pedido de revisão fundado em:
I - prova inequívoca:
a) de erro de cálculo ou de demonstração financeira inexata nas contas objeto da decisão;
b) da falsidade ou da ineficácia de documento em que tenha se baseado a decisão;
II - na superveniência de novos documentos que possam efetivamente ilidir prova anteriormente produzida, alterando o resultado do julgamento;
III - nulidade processual que tenha ocasionado efetivo prejuízo ao livre exercício do contraditório e da ampla defesa;
IV - ofensa à coisa julgada;
V - violação de literal disposição de lei.

carentes, tendo em vista que os veículos necessitaram de reparos urgentes e constantes, não sendo possível prever a utilização de tais serviços, bem como seria impossível mensurar os serviços a serem prestados e, dessa forma, utilizou-se da prerrogativa da dispensa de licitação.

Justifica também, que com a juntada dos referidos documentos supracitados, não ensejam as irregularidades da formalização e execução financeira dos Empenhos/2008 relativos à prestação de serviços mecânicos contratados mediante dispensa de licitação, infringindo à norma legal, em virtude da realização de despesas sem o devido processo licitatório firmado pelo jurisdicionado, bem como imposição de multa ou quaisquer outras penalidades à ora requerente.

As razões apresentadas no presente pedido não são suficientes para afastar as irregularidades bem como a sanção aplicada, considerando que a multa nesta situação não está atrelada a ocorrência ou não de dano, da presença ou não de má-fé, mas à inobservância de prescrição legal, ou seja, não eximem o Ordenador de Despesas a cumprir a lei, em estrita obediência ao Princípio da Legalidade.

Em relação ao caso, algumas considerações deverão de ser feitas.

Inicialmente, cumpre lembrar que a irregularidade se caracterizou no fato de ter havido fracionamento de licitação, uma vez que foram realizados reiterados empenhos relativos ao mesmo objeto e à mesma pessoa contratada, os quais totalizaram o valor de R$ 19.946,00 (dezenove mil, novecentos e quarenta e seis reais).

Vale lembrar que o artigo 24, inciso II, da Lei n. 8666/93, é claro ao dispor que a licitação é dispensável “para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea ‘a’ do inciso II do artigo anterior, e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez”. Vejamos:

> Art. 24. É dispensável a licitação:
>
> (...)
>
> II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez **(grifo desta relatoria).**

Assim, importante ressaltar que o referido dispositivo dispõe que o limite de 10% (na época, 15 mil reais) não deve se referir a parcelas de um mesmo serviço de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez, isto é, não se devem fracionar os valores de uma mesma contratação no intuito de se furtar da modalidade de licitação exigida pela lei.

Veja-se, que, a planilha elaborada para demonstrar a despesa realizada (apontada no Relatório Voto do Relator originário da matéria, Processo TC/1373/2011,

peça nº 9, fls. 2) mostra a emissão de sucessivos empenhos em curtos intervalos de tempo, fugindo à luz da lei, do regular procedimento licitatório, ou seja, o caso reveste-se de flagrante ilegalidade, caracterizando o fracionamento irregular de despesas.

Esta relatoria ressalta que o bem lançado Voto do E. Conselheiro Relator arguiu com propriedade acerca da matéria:

> "Ora, existindo pluralidade de contratos homogêneos, como certamente é o caso dos autos, deve ser considerado seu valor global, tanto para fins de aplicação de dispensa de processo licitatório, quanto para a escolha de sua modalidade. No caso em tela, os empenhos somados perfazem a quantia de R$ 19.946,00 (dezenove mil novecentos e quarenta e seis reais), valor que implicaria na realização de licitação na modalidade convite, a par do que dispõe o Art. 23, inciso II, alínea "a", da Lei n.º 8.666/93".

Vejamos a lição do ilustre doutrinador Marçal Justem Filho, ao discorrer sobre o tema aqui debatido, vejamos:

> "(...) O que se proíbe é o fracionamento ser invocado como pretexto para modificação do regime jurídico aplicável à licitação. A determinação da obrigatoriedade de licitação e a escolha da modalidade cabível devem fazer-se em face do montante conjunto de todas as contratações, independente de fracionamento."

O Tribunal de Contas da União (TCU) também possui diversas decisões sobre a questão do fracionamento de despesas:

> "Evite a fragmentação de despesas, caracterizada por aquisições freqüentes dos mesmos produtos ou realização sistemática de serviços da mesma natureza em processos distintos, cujos valores globais excedam o limite previsto para dispensa de licitação a que se referem os inciso I e II do art. 24 da Lei 8.666/1993. Acórdão 1386/2005 Segunda Câmara."

Portanto, como observado, o correto é que o gestor evite o fracionamento de despesas como mecanismo de fuga à modalidade de licitação adequada.

Indiscutivelmente, a Administração em comento deveria ter tomado providências no sentido de observação a legislação citada.

Observa-se também que houve irregularidade no fato de a Requerente ter deixado de apresentar os inúmeros documentos solicitados por este Tribunal por meio da Análise Processual – ANP – 5IGCE – 05655/2011 (fls. 146/149 dos autos principais - Processo TC/1373/2011).

Por outro lado, os fatores apontados pela recorrente em suas razões recursais não eximem o Ordenador de Despesas a cumprir a lei, em estrita obediência ao Princípio da Legalidade.

Dessa forma, conforme já exposto acima, os argumentos apresentados pela requerente não podem prosperar, porquanto, não trouxe nenhum fato, ou meio de prova, tanto na fase recursal quanto no presente pedido de revisão, que elidissem as

irregularidades apontadas na decisão recorrida.

Assim, as razões apresentadas no presente pedido não são suficientes para afastar as irregularidades, portanto, não há outra posição a ser tomada por este Tribunal de Contas, que não a manutenção da sanção imposta.

Da Revisão do valor da multa por entender excessiva

No entanto, quanto ao valor da multa aplicada, de 200 (duzentos) UFERMS, entendo excessiva, considerando as peculiaridades do caso, por se tratar de Município pequeno, onde é restrito o número de profissionais e, também, em observância ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade, razão porque entendo pela redução.

O provimento parcial do presente recurso estaria atrelado ao fato de que mesmo por força do Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade e ainda que a peticionária tenha praticado atos de gestão contrários as regras legais, não restou demonstrado nos autos a ocorrência de prejuízo aos cofres públicos municipais.

A requerente também alegou que não houve má fé, tampouco dolo, portanto, entendo que não seria crível manter a mesma penalidade anteriormente aplicada.

Neste sentido, tendo em mente que o artigo 45, I da Lei Complementar nº 160/2012 deixa certa margem de liberdade para aplicação do *quantum* da multa a ser aplicada, o que a meu ver, entendo cabível a redução da multa determinada pela **Decisão Simples da Segunda Câmara DS02-SECSES-422/2012, no item "II", de 200 (duzentos) UFERMS para 100 (cem) UFERMS**, por entender que a referida sanção imposta encontra-se excessiva.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, divergindo em parte do parecer do Ministério Público de Contas e, considerando as razões de fato e de direito nas alegações apresentadas pelo recorrente, **VOTO** no seguinte sentido:

I – CONHECER do Pedido de Revisão interposto por **Eucione Batista Messias Carrijo,** CPF nº 876.551.361-49, Ex-Secretária Municipal de Saúde do Município de Alcinópolis/MS, por observância aos postulados de admissibilidade previstos no art. 73, da Lei Complementar nº 160/2012;

II – No mérito, pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** do Pedido de Revisão, para o fim de rescindir parcialmente a **Decisão Simples da Segunda Câmara DS02-SECSES-422/2012**, proferida nos autos do **Processo TC/1373/2011**, por consequência proferir uma nova decisão, nos termos do § 3º do art. 73 da Lei Complementar nº 160/2012, para **reduzir a multa aplicada no Item "II", de 200 (duzentas) UFERMS para 100 (cem) UFERMS** passando a constar com a seguinte redação:

"II – Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** em valor correspondente **a 100 (cem)**

UFERMS, a Sra. Eucione Batista Messias Carrijo, CPF nº 876.551.361-49, Ex-Secretária Municipal de Saúde do Município de Alcinópolis/MS, por infração à norma legal, em virtude da realização de despesas sem licitação, em contrariedade ao Art. 3.º, da Lei n.º8.666/93;"

III – Pela **INTIMAÇÃO** dos interessados do resultado deste julgamento, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012;

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto da Relatora, em conhecer e julgar parcialmente procedente o pedido de revisão.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

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

Campo Grande, 24 de setembro de 2020.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

MSS/dssm