Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Primeira Câmara

ACÓRDÃO - AC01 - 80/2021

PROCESSO TC/MS	**:** TC/12364/2014
PROTOCOLO	**:** 1527789
TIPO DE PROCESSO	**:** CONTRATO ADMINISTRATIVO
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE JUTI
JURISDICIONADO	**:** ISABEL CRISTINA RODRIGUES
INTERESSADO	**:** AUTO POSTO DAVID LTDA – ME.
VALOR	**:** R$ 497.800,00
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO – AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL – TERMOS ADITIVOS – CERTIDÕES NEGATIVAS DE DÉBITOS – JUSTIFICATIVA – PARECER JURÍDICO – AUTORIZAÇÃO – PUBLICAÇÃO DO EXTRATO – TERMO DE ENCERRAMENTO – AUSÊNCIA – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS – DESARMONIA ENTRE OS VALORES – AUTORIZAÇÃO PARA ABASTECIMENTO, PLANILHA E RELAÇÃO DE CARROS ABASTECIDOS – AUSÊNCIA – IRREGULARIDADE – MULTA.

I - A falta de apresentação de certidões negativas de débitos referente aos tributos municipais, estaduais e federais, trabalhista, previdenciário e do FGTS, devidamente atualizadas, da empresa contratada, na época da contratação, assim como, a ausência de justificativa, parecer jurídico, autorização, enseja a declaração de irregularidade da formalização do termo aditivo do contrato e sujeita o responsável à multa.

II - A execução orçamentária das despesas é declarada irregular em razão de infrações às normas legais e regulamentares, decorrentes da desarmonia entre os valores dos estágios da despesa, da ausência de rescisão ou cessão ou distrato e do termo de encerramento do contrato e da falta de autorização para abastecimento, planilha e relação de carros abastecidos, em afronta ao Princípio da Transparência, resultando a aplicação de multa ao responsável.

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 Termo Aditivo nº 01 e nº 02, bem como da execução orçamentária das despesas do Contrato Administrativo nº 12/2014, celebrado entre o Município de Juti e a empresa Auto Posto David Ltda. – M.E., com **aplicação de multa** à Sra. **Isabel Cristina Rodrigues**, no valor correspondente ao de **50 (cinquenta) UFERMS**, em face das irregularidades constatadas, concedendo o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis contados da data da publicação do Acórdão no DOTCE/MS, para o apenado pagar o valor da multa cominada e assinalar que o pagamento deverá ser efetuados em favor do FUNTC.

Campo Grande, 11 de março de 2021.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Tratam os autos tanto das análises das formalizações dos Termos Aditivos nº 1, de 2014, e nº 2, de 2015, ao Contrato Administrativo nº 12/2014, celebrado entre o Município de Juti e a empresa Auto Posto David Ltda. – M.E., bem como da execução contratual, tendo por objeto o fornecimento de combustível tipo óleo diesel, óleo diesel S-10 e gasolina comum para atender o consumo dos veículos e máquinas da municipalidade, com abastecimentos em postos localizados no seu perímetro urbano, pelo período de 12 (doze) meses, no valor global de R$ 497.800,00.

Saliento que já houve a apreciação tanto do procedimento licitatório quanto da celebração do Contrato Administrativo nº 12/2014, em que ambos foram julgados regulares, conforme (Acórdão AC01 – GJRPC - 556/2016 peça nº 27 fls. 221/222).

Na análise ANA- 1ICE – 14808/2017, (peça nº 47, fls. 362/368) a Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias concluiu tanto pelas irregularidades do 1º como do 2º Termos Aditivos, dentre elas: ausência da justificativa, do parecer jurídico e das certidões negativas de débitos nos respectivos termos, como também pela irregularidade da execução orçamentária, ante a disparidade de valores apresentados, comprovante de despesa sem atesto, falta de rescisão ou distrato, falta de autorização de abastecimento e relação de carros abastecidos.

Já o Ministério Público de Contas no seu Parecer PAR – 4ª PRC – 11722/2018, (peça nº 48, fls. 369/372) opinou pela regularidade das formalizações tanto do 1º como do 2º Termos Aditivos, mantendo o mesmo entendimento da unidade técnica, quanto à irregularidade da execução do contrato, *in verbis:*

> Mediante o exposto, opinamos que esta Corte de Contas adote o seguinte julgamento;
>
> I - pela regularidade e legalidade da formalização do 1º e 2º termos aditivos, nos termos do artigo 59, inciso I, da Lei Complementar TC/MS n. 160, de c/c o artigo120, inciso II, da Resolução Normativa TC/MS n. 76, de 11 de dezembro de 2013;
>
> II - pela **irregularidade e ilegalidade** da prestação de contas da execução financeira do contrato, nos termos do inciso III do artigo 59 combinado com os incisos IV e IX do artigo 42, ambos da Lei Complementar TC/MS n. 160/2012, por infringência ao artigos 63 da Lei 4.320/64, pela não comprovação da liquidação das despesas na execução contratual;

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

RAZÕES DO VOTO

Dentre as irregularidades suscitadas tanto pela Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias como pelo Ministério Público de Contas, analisarei ponto a ponto.

A) TERMO ADITIVO N° 1/2014

Inicialmente, cabe enfatizar que o contrato originário foi celebrado em 3/7/2014, com vigência de 12 (doze) meses, ou seja, até 3/7/15, com o valor inicial de R$ 497.800,00 (peça nº 18, fls. 183/187).

Posteriormente, em 22/8/2014 foi celebrado o Termo Aditivo nº 1 para apenas acrescer o seu valor, conforme tabela abaixo:

Termo Aditivo	Data Celebração	Objeto do Aditivo	Peças/fls.
1/2014	3/7/2014	Quantitativo de R$ 124.449,42	22 /206-207

Ao referir os presentes autos, verifico que o Termo Aditivo nº 1, observou o disposto no artigo 65, §1º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, mormente no seu aspecto quantitativo, tendo o seu acréscimo de 25%, por meio da alteração da cláusula terceira do contrato, aditando-lhe o importe de R$ 124.449,42 e como corolário, perfazendo o montante, já citado, de R$ 622.249,42.

No que tange, ao vencimento das certidões negativas de débitos (CND), apresento a seguinte tabela:

CND	Termo Aditivo nº 1 **22/8/14**
Fiscal (Federal)	21/2/14 a 20/8/14
Fiscal (Estadual)	18/6/14 a 18/8/14
Trabalhista	18/6/14 a **14/12/14**
FGTS	2/6/14 a 1/7/14
INSS	21/3/14 a **17/9/14**

Considerando que o Termo Aditivo nº 1 adita o instrumento contratual aumentando-lhe apenas o seu valor para até o final do contrato, fica claro verificar que ao tempo de sua celebração havia somente duas certidões com o prazo de validade em vigência, ou seja, a CND Trabalhista e a do INSS, sendo que as demais já estariam vencidas.

Noutro sentido, as certidões Fiscal (Federal), Fiscal (Estadual) e do FGTS, estavam vencidas.

Ao verificar cada uma das certidões acima citadas em comparação com a data da assinatura do Termo Aditivo nº 1, assim demonstra:

Objeto	Celebração/termo final	Período Vencimento
Termo Aditivo nº1/2014	22/8/14	----------
CND Fiscal (Federal)	- 20/8/14	2 dias
CND Fiscal (Estadual)	- 18/8/14	4 dias
CND FGTS	- 1/7/14	52 dias

Logo, pelo vencimento em período ínfimo ou por um curto espaço de tempo, vejo como razoável a sua declaração com ressalva.

Concernente à ausência da identificação da Unidade Gestora, Subanexo XVIII da Instrução Normativa nº 35/2011, vigente na época dos fatos, não vejo irregularidade, por se tratar de mero vício formal que não macula ou traz qualquer prejuízo, ante o cumprimento das demais exigências das quais são possíveis por si só de identificarem os dados lá exigidos.

B) TERMO ADITIVO Nº 2/2015

Ressalto que o Termo Aditivo nº 2 foi celebrado em 03/07/15, visando em seu bojo à alteração da cláusula quarta, apenas no seu aspecto qualitativo, ou seja, para prorrogar o seu prazo para mais 12 meses, além do inicialmente convencionado, com vigência final até 03/07/16.

Termo Aditivo	Prazo de Vigência	Objeto do Aditivo	peças/fls.
2/2014	3/7/2015 a 3/7/16	Prorrogação prazo vigência	45/270-271

Apesar da municipalidade ter sido intimada para juntar os documentos faltantes, com o escopo de suprir as omissões (Termo de Intimação – 1ICE – 2317/2017, peça nº 30, fls. 225/227), após consecutivos pedidos de prorrogação de prazo, juntou apenas o Termo Aditivo nº 2 (peça nº 45, fls. 270/271), desacompanhado dos documentos que deveriam instruí-los, tudo conforme previsão

do item 1.2.2. B[1], da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011, vigente na época, assim sendo: **justificativa, parecer jurídico, autorização e publicação.**

Não bastasse a falta dos respectivos documentos, não só havia qualquer certidão negativa de débito vigente na época de sua celebração como também não foi renovada a sua emissão, referentes à regularidade fiscal como exigência da manutenção durante o transcurso da vigência contratual, ferindo o disposto nos artigos 27[2] V, 29[3], III, IV e V, e 55[4], XIII todos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conforme quadro abaixo:

CND	Termo Aditivo nº 2**03/7/15 a 03/7/16**
Fiscal (Federal)	21/2/14 a **20/8/14**
Fiscal (Estadual)	18/6/14 a **18/8/14**
Trabalhista	18/6/14 a **14/12/14**
FGTS	2/6/14 a **1/7/14**
INSS	21/3/14 a **17/9/14**

[1] B) DOCUMENTOS:

1. Cópia do termo aditivo;

2. Justificativa, parecer jurídico e autorização;

3. Comprovação da publicação;

4. Quando o termo aditivo referir-se a acréscimo de quantitativos, será acompanhada da respectiva planilha orçamentária e da nota de empenho;

5. Demonstrativo do impacto orçamentário e financeiro;

6. Subanexo XVIII, quando proveniente de processo licitatório.

[2] **Art. 27.** Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

(...)

IV - regularidade fiscal e trabalhista;

[3] **Art. 29.** A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

(...)

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

V - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII- A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

[4] **Art. 55.** São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Uma última irregularidade apurada refere-se à falta da publicação do extrato do Termo Aditivo nº 2, como condição de eficácia, segundo a Teoria Ponteana: perfeito, válido e eficaz.

Sendo assim, suscito que a não publicação do extrato do respectivo termo aditivo fere os preceitos descritos no artigo 61 parágrafo único[5] da Lei Geral de Licitações, exigência esta reforçada pela previsão do item 1.2.2.B.1[6]. da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011, vigente na época.

C) EXECUÇÃO CONTRATUAL

Quanto à análise da execução contratual, a unidade de auxílio técnico apurou algumas irregularidades, que elenco abaixo:

1º falta de notas de empenho e ou anulação;

2º comprovante de despesa sem atesto de recebimento assinado;

3º comprovante de pagamento sem a assinatura do responsável;

4º falta de rescisão ou cessão ou distrato, termo de encerramento do contrato; e

5º falta de autorização para abastecimento, planilha e relação de carros abastecidos.

Acerca dos temas acima apurados, me manifesto ponto a ponto no seguinte sentido:

No que tange à 1ª irregularidade, ou seja, a falta de notas de empenho e ou anulação, observo que não houve qualquer nota de anulação de empenho ou termo de encerramento (distrato) que justificasse a discrepante diferença entre o valor empenhado liquidado e pago, demonstrados na tabela a seguir:

Valor Inicial do Contrato (CT)	R$ 497.800,00
Valor do Termo Aditivo nº 1	R$ 124.449,42
Valor Total do Contrato	R$ 622.249,42
Total Empenhado (NE)	R$ 622.249,42
Despesa Liquidada (NF)	R$ 340.843,94
Pagamento Efetuado (OB/OP)	R$ 295.090,94

[5] Art. 61 (...)

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

[6] B) DOCUMENTOS:
1.Cópia do termo aditivo

Um outro ponto curial já ressaltado, refere-se à desarmonia entre a tríade na execução contratual: valores empenhados (R$ 622.249,42), liquidados (R$ 340.843,94) e pagos (R$ 295.090,94), ferindo o disposto na previsão legal dos artigos 60, 61 e 62 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964[7].

Neste sentido, deve o gestor apresentar a nota de anulação de empenho para a necessária convergência de valores, bem como juntar os documentos faltantes acima apontados, o que até então não se desincumbiu de demonstrar.

Na análise da tabela acima exposta, fica demonstrada que a diferença entre o valor total empenhado e despesa liquidada seria no importe de R$ 281.405,48 = (R$ 622.249,42 – R$ 340.843,94) denotando a falta ou o encaminhamento das notas de anulações de empenho.

De igual forma, a diferença entre a despesa liquidada e o pagamento efetuado no importe de R$ 45.753,00 = (R$ 340.843,94 – 295.090,94) demonstra também a falta de encaminhamento das ordens de pagamentos.

Neste sentido, tem sido o entendimento deste Egrégio Tribunal, *in verbis:*

> EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO – AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DESPORTIVOS–EXECUÇÃO FINANCEIRA –AUSÊNCIA DE NOTAS DE ANULAÇÃO DE EMPENHO–VALOR EMPENHADO NÃO LIQUIDADO E PAGO–IRREGULARIDADE–MULTA. É irregular a execução financeira em que se verifica que o valor empenhado não foi totalmente liquidado e pago, e não houve o encaminhamento, pelo gestor, de Notas de Anulação de Empenho, oque torna a despesa irregularmente liquidada, sem amparo legal
>
> A irregularidade na prestação de contas configura infração, ensejando aplicação de multa. ACÓRDÃO Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 29ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, de6 de dezembro de 2016 (TCE/MS TC/01997/2012 Consª. Relª. Marisa Joaquina Monteiro Serrano. Deliberação AC02-573/2017).

Noutro giro, é importante também que a municipalidade apresente ou informe se houve um termo final ou de encerramento do respectivo contrato, bem como a sua rescisão, para o devido cumprimento previsto no item B[8] da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011.

Referindo-me às 2ª e 3ª irregularidades, *comprovante de despesa sem o aceite no verso da nota fiscal e comprovante de pagamento sem a devida assinatura*, ao analisar cada uma das ordens de pagamentos como notas fiscais (peça nº 45, fls. 253/360) ao contrário do afirmado pela unidade técnica, consta tanto o aceite no

---

[7] Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.
Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.
Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

[8] B) DOCUMENTOS:
(...)
7.Termos de encerramento de contrato

verso das notas fiscais, quanto as devidas assinaturas no anverso das ordens de pagamentos, contendo tanto a assinatura do Secretário de Administração e Gestão como da Superintendente de Ensino Pedagógico.

Logo, há em cada uma das ordens de pagamentos também a assinatura do ordenador de despesa, não persistindo, portanto, qualquer irregularidade, fazendo-se cumprir as três etapas clássicas das execução das despesas públicas.

Quanto à falta de *autorização para abastecimento, planilha de abastecimento e relação de carros abastecidos*, observo que houve a intimação tanto da Sra. Elizângela Martins Biazotti dos Santos, conforme Termo de Intimação INT – G.FEK – 2938 (peça 50, fl. 374) como da Sra. Isabel Cristina Rodrigues, conforme Termo de Intimação INT – G.FEK – 2939/2020 (peça 51, fl. 376).

Em resposta a Sra. Isabel Cristina Rodrigues, na condição de ex-prefeita requereu na época prorrogação de prazo sob a alegação de não ter mais acesso aos documentos da municipalidade o que foi deferido (peças nº 57, 382-384).

Já a Sra. Elizângela Martins Biazotti dos Santos (peça 61, 388-393) esclareceu ser a atual prefeita, tendo como a sua antecessora a Sra. Isabel que cumpriu mandato de 2013 a 2016, informando não ter encontrado documentos referentes a autorização e planilha para abastecimento mês a mês.

Portanto, foi aplicado o Contraditório substancial (influência e não surpresa) com o fito de enaltecer a t**ransparência** no gasto público – ***ACCONTABILITY,*** como dito, inobservado pelo gestor ao não responder a intimação deste Pretório.

Por força do artigo 70, parágrafo único[9] da Constituição Federal, de 1988, referente ao dever de prestar contas, *accontability*, pode este Egrégio exigir documentos outros, com o fito de maior esclarecimento ou mesmo para a verificação da qualidade do gasto e a sua efetividade.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho parcialmente os posicionamentos da unidade de auxílio técnico e do *parquet* de contas e voto no sentido de:

I. declarar, com fundamento na regra insculpida no artigo 59, III, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, a **IRREGULARIDADE**:

a) do Termo Aditivo nº 01 ao Contrato Administrativo nº 12/2014, celebrado entre o Município de Juti e a empresa Auto Posto David – Ltda – EPP, por não constar na época de sua celebração as certidões negativas de débitos referente aos tributos municipais, estaduais e federais e a do FGTS

[9] Art. 70 (...)
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

devidamente atualizadas, violando o disposto nos artigos 27, IV, 29, III e IV e 55, XIII, todos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

b) do Termo Aditivo nº 02 ao Contrato Administrativo nº 12/2014, pelos seguintes motivos:

1. não constar na época de sua celebração as certidões negativas de débitos: federais, trabalhista, previdenciário e do FGTS, devidamente atualizadas, violando o disposto nos artigos 27, IV, 29, III e IV e 55, XIII, todos da Lei de Licitações;

2. falta dos documentos necessários tais como: justificativa, parecer jurídico e autorização, violando o disposto nos artigos 38, parágrafo único, 57, § 2º, e 65, todos da Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993 e do item 1.2.2. B da Instrução Normativa nº 35/2011 deste Tribunal; e

3. falta de publicação do extrato do 2º Termo Aditivo, como condição de eficácia, conforme disposição do artigo 61 parágrafo único da Lei Geral de Licitações.

c) da **execução orçamentária das despesas** do Contrato Administrativo nº 12/2014 em razão:

1. da divergência de valores dos estágios da execução das despesas orçamentárias: empenho (R$ 622.249,42), liquidação (R$ 340.843,94) e despesa (R$ 295.090,94), violando o disposto no artigo 60 e seguintes da Lei nº 4.320/64;

2. da falta de rescisão ou cessão ou distrato, conforme disposto no artigo 77 da Lei Geral de Licitações e o disposto no Capítulo III, seção I, nº 1.3.1, letra "b" item 6 da Instrução Normativa nº 35/2011 deste Tribunal e o termo de encerramento do contrato, conforme Capítulo III, seção I, nº1.3.1, letra "B", item 7 da mesma normativa; e

3. da falta de autorização para abastecimento, planilha e relação de carros abastecidos, ferindo o Princípio da Transparência *(accontability) calcado no dever de prestar contas,* conforme art. 70 da Constituição Federal de 1988.

II. aplicar multa à Sra. **Isabel Cristina Rodrigues**, Prefeita Municipal de Juti, na época dos fatos, CPF nº 518.971.801-87, no valor correspondente ao de 50 (cinquenta) **UFERMS**, em face das irregularidades descritas nos termos dispositivos do inciso I, "a", "b", 1,2,3 e "c", 1,2 e 3; e

III. fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis contados da data da publicação do Acórdão no DOTCE/MS, para o apenado pagar o valor da multa cominada e assinalar que o pagamento deverá ser efetuados em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, conforme previsto nos arts. 50, I, e 83, da Lei Complementar (estadual) n.º 160, de 2012, observadas as disposições dos arts.

185, § 1º, I e III, 210, e 203, XII do Regimento Interno, instituído pela Resolução TCE/MS n.º 98, de 5 de dezembro de 2018.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade dos termos aditivos e da execução orçamentária das despesas da contratação, com aplicação de multa a responsável.

Presidência 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