Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Primeira Câmara

ACÓRDÃO - AC01 - 436/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/6132/2016
PROTOCOLO	: 1684554
TIPO DE PROCESSO	: CONTRATAÇÃO PÚBLICA
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE NOVA ANDRADINA
JURISDICIONADO	: SILVIO CARLOS SENHORINI
INTERESSADO	: S. A. PICOLI TRANSPORTES - EPP
VALOR	: R$ 50.000,00
RELATOR	: CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: CONTRATAÇÃO PÚBLICA – EMPENHO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PACIENTES DO SUS – FORMALIZAÇÃO – FASE ANTERIOR – JULGAMENTO IRREGULAR – CARÁTER VINCULATÓRIO ENTRE AS FASES DA CONTRATAÇÃO – CONTAMINAÇÃO – IRREGULARIDADE – PRINCÍPIO DO NO BIS IN IDEM – PENALIDADE NÃO IMPOSTA – EXECUÇÃO FINANCEIRA – INDEPENDÊNCIA DA 3º FASE – LIQUIDAÇÃO DA DESPESA – REGULARIDADE – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – MULTA – RECOMENDAÇÃO.

O instrumento substituto contratual está vinculado ao edital da licitação, em todos seus termos, cláusulas e condições, isso os torna indissociáveis no plano da legalidade. Logo, a nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, razão pela qual, julgada irregular a primeira fase, a formalização do empenho também deve ser declarada irregular, não sendo aplicada, contudo, multa na segunda fase, se anteriormente imposta pela ilegalidade do certame, em respeito ao Princípio do *no bis in idem.* No entanto, tal entendimento não se aplica à análise da execução financeira do contrato administrativo (3º fase), posto que está diretamente ligada às disposições da Lei nº 4.320/64, enquanto que a primeira e segunda fases referem-se intimamente à Lei de Licitações. Assim, comprovado o correto processamento dos estágios da despesa, a execução financeira é declarada regular.

A remessa intempestiva de documentos enseja aplicação de multa ao responsável e recomendação ao atual gestor responsável para que observe com maior rigor os prazos para o encaminhamento dos documentos sujeitos à apreciação pelo Tribunal de Cortas, de forma e evitar a ocorrência de falhas da mesma natureza.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 20ª Sessão Ordinária Virtual da Primeira Câmara, realizada de 3 a 6 de agosto de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade** da formalização do Empenho nº 523/2014, emitido pelo Fundo Municipal de Saúde de Nova Andradina em favor da empresa S. A. Picoli Transportes – Epp, em razão da contaminação das fases, e a **regularidade** da execução financeira do Empenho nº 523/2014, com **aplicação de**

multa no valor de **30 (trinta) UFERMS,** ao Sr. **Silvio Carlos Senhorini,** pela remessa dos documentos em desacordo com a INTCE n.º 35/2015, atraindo a incidência dos arts. 21, X; 42, II; 44, I, todos da Lei Complementar nº 160/2012; e concessão de **prazo** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento da multa em favor Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC, bem como **recomendação** ao atual ordenador de despesas para que observe com maior rigor os prazos para o encaminhamento dos documentos sujeitos à apreciação por esta Corte de Contas, na forma regimental, de forma e evitar a ocorrência de falhas da mesma natureza.

Campo Grande, 6 de agosto de 2020.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Vistos, etc.

Trata-se da formalização do **Empenho n. 523/2014** e sua execução financeira decorrente da **Ata de Registro de Preços n. 81/2013,** do Pregão Presencial n. 305/2013, celebrado pelo Fundo Municipal de Saúde de Nova Andradina com a empresa S.A Picoli Transportes - Epp.

A **Decisão Singular DSG-G.JRPC-12427/2016**, proferida nos autos do Processo TC-19066/2014, julgou irregular e ilegal o procedimento licitatório do Pregão Presencial nº 305/2013, e regular e legal a formalização da Ata de Registro de Preços nº 81/2013.

A **2º Inspetoria de Controle Externo – 2ICE,** manifestou-se pela regularidade e legalidade dos atos praticados nesta 2º e 3º fase da análise regimental, ressaltando também, que não foi atendido o prazo de encaminhamento dos documentos, segundo a determinação da Instrução INTCE 35/2011 (ANÁLISE ANA - 2ICE - 24911/2018, fls. 43.46).

Opondo-se, o **Ministério Público de Contas,** apreciou pela irregularidade e ilegalidade, em razão da contaminação da ilicitude da primeira fase, pugnando ainda, pela aplicação de multa ao jurisdicionado pela remessa intempestiva dos documentos (PARECER PAR - 3ª PRC - 6578/2019, fl. 47.49).

Os **Gestores** responsáveis foram devidamente intimados para apresentarem defesa sobre as irregularidades declinadas e ofertarem suas justificativas, que em procedimento de reexame, o Ministério Público de Contas ratificou seu posicionamento anteriormente firmado (PARECER PAR - 3ª PRC - 20076/2019, fl. 59).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

O feito encontra-se devidamente instruído e apto para o julgamento, apreciando nesta oportunidade a formalização do **Empenho n. 523/2014** e sua execução financeira decorrente da **Ata de Registro de Preços n. 81/2013.**

O objeto da contratação é o serviço especializado de transporte intermunicipal de pacientes do SUS, em tratamento de saúde.

O **Empenho nº 523/2014** (fl.25), emitido em 26/05/2014, no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), substituiu o contrato administrativo estando de acordo com nosso ordenamento jurídico, uma vez que obedeceu às formalidades consubstanciadas na Lei nº 4.320/1964 e teve sua correta publicação na imprensa oficial em 27/05/2014(fl.26).

A **execução financeira** encontra-se de acordo com as disposições previstas no Subanexo XVI da INTCE Nº 35/2011 conforme demonstrado quadro resumido abaixo:

Resumo Total da Execução	
Valor Inicial e Final do Contrato	R$ 50.000,00
Nota de Empenho	**R$ 50.000,00**
Ordens de Pagamento	**R$ 50.000,00**
Notas Fiscais	**R$ 50.000,00**

O saldo da Nota fiscal n. 506/14 (fl.40) foi quitado através do Empenho n. 842/14 (fl.4) e os preços praticados foram os registrados na Ata de Registro de Preços nº 81/2013 (fls.11-18).

Dessa forma, a contratação vigorou no período de 26/05/2014 a 06/08/2014, tendo em vista ter sido executada em sua integralidade, atendendo ao Termo de Encerramento do Contrato.

O **Corpo Técnico- 2ICE**, manifestou–se pela regularidade e legalidade dos atos praticados, ao mesmo tempo, informou que o envio dos documentos relacionados não está em conformidade com a Norma Instrucional - INTCE Nº 35/2011.

Para o **Ministério Público de Contas,** julgada a irregularidade do procedimento licitatório do Pregão Presencial n.305/2013, por meio da Decisão Singular DSGG.JRPC-12427/2016, as demais fases processuais encontram-se contaminada, como transcrito *in verbis*:

> Analisando os presentes autos, verificamos que não assiste razão a Equipe Técnica.
>
> Não obstante a documentação referente à formalização e execução do contrato tenham sido encaminhadas a esta Corte de Contas, pela teoria da árvore envenenada, o vício da planta (procedimento licitatório) se transmite a todos os seus frutos (formalização e execução do objeto), sendo assim, não será possível declarar a legalidade da segunda e terceira fases, já que estarão contaminadas pela ilicitude da primeira. (fls. 48)

Intimado, o Gestor responsável compareceu aos autos e apresentou sua defesa quanto às falhas declinadas:

> É nesse sentido que o processo citado no nosso humilde entendimento seja julgado regular porque a fase da execução contratual (3ª fase) atendeu todas as disposições conforme explicitado acima.
>
> A execução financeira da Nota de Empenho n º 523/2014 demonstrou regularidade com as documentações, seja elas, notas de empenho, nota fiscal e ordem de pagamento.
>
> Retornado ao assunto da remessa de documentação intempestiva, Excelência, esta municipalidade vem ao longo dos anos buscando o aperfeiçoamento para cumprir com as determinações desta Casa de Contas. (fls. 56)

Neste ponto controverso, há que se conduzir o presente exame sob a luz dos julgamentos anteriores proferidos por esta Corte de Contas, cujo entendimento remete ao entendimento de que as fases são independentes:

> **ACORDÃO ACO2 – 2184/2018/ PC/11677/2013**
>
> **EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – JULGADO IRREGULAR – CONTRATO ADMINISTRATIVO – CONTAMINAÇÃO – IRREGULARIDADE – MULTA NÃO APLICADA – PRINCÍPIO DO NON BIS IS IDEM – EXECUÇÃO FINANCEIRA – REGULARIDADE.**
>
> A ilegalidade do procedimento licitatório anteriormente constata da induz a irregularidade da formalização do contrato administrativo, pois não há como se chancelar o contrato dele decorrente.
>
> A multa não é aplicada em respeito ao Princípio d*o nonbis is idem*, tendo em vista que tal ilegalidade é decorrente do julgamento do procedimento licitatório, a qual foi arbitrada sanção.
>
> A execução financeira é regular em razão da similitude dos valores apurados nas três etapas, empenho, liquidação e pagamento, conforme determinação legal.

Assim, considera-se que a 1º e a 2º fase são indissociáveis, segundo o plano da legalidade, pois as duas são pertencentes à Lei de Licitações e Contratos.

Portando, a irregularidade na formalização de Empenho n. 523/2014 é medida que se impõe, em razão da contaminação da ilicitude da primeira fase, posto também, a não aplicação de sanção ao jurisdicionado que já penalizado pelo feito.

O exame da 3º fase é juridicamente independente das que a precederam, assim, devendo ser considerado, neste momento, a veracidade contábil entre o serviço prestado e o seu respectivo pagamento, segundo o disposto na Lei n. 4.320/64 que, pelos documentos acostados, a execução financeira encontra-se revestida de regularidade.

Resta, porém, a intempestividade na remessa dos documentos, com o atraso de 624 (seiscentos e vinte e quanto) dias na remessa do Empenho e 553 (quinhentos e cinquenta e três) dias para o envio da execução financeira, onde o Gestor alega que

não houve má-fé do ordenador de despesas em não cumprir com o prazo, bem como, não houve prejuízo ao erário público e que a falha foi do servidor em não se atentar ao prazo para o envio da documentação.

Importante salientar que esta Corte de Contas, para bem cumprir sua função constitucional, vem investindo potenciais recursos no aperfeiçoamento dos sistemas de controle externo, dando ênfase ao aprimoramento das informações e à qualificação técnica dos recursos humanos, mantendo processos de educação permanente à disposição dos gestores, além de prover seminários e eventos para melhor compreensão das normas regimentais, numa relação de comprometimento e parceria com os jurisdicionados partícipes.

O esforço é no sentido de orientar os gestores a não cometerem irregularidades no curso de suas administrações, portanto resguardando o dever de cumprir adequadamente a legislação aplicável.

A intempestividade na remessa de documentos, que impõe sanção ao gestor por desobediência à legislação, constitui um dos temas centrais das capacitações e das recomendações aos gestores em julgados prolatados.

Em seus julgados, esta Corte de Contas tem analisado todos os aspectos que levaram o cometimento da falha por intempestividade na remessa dos documentos, postulando sempre, pela “razoabilidade” em julgamentos da mesma natureza, desde que o atraso não se revele demasiado.

No presente caso, constata-se a intempestividade excessiva na remessa dos documentos que, além de descumprir a regra nomeada pela Instrução Normativa – INTCE 35/2011, contribui para o acúmulo de processos em análise nesta Corte de Contas, podendo, como efeito, ter gerado prejuízo ao erário público, em razão da necessidade do aumento do contingente técnico para a apreciação de processos antigos.

Assim, constata-se que houve irregularidade na formalização do Empenho n. 523/2014, e regularidade da execução financeira da prestação de contas, com necessária aplicação de multa razoável, haja vista a resposta à intimação, pela intempestividade excessiva, sem prejuízo de recomendação ao gestor para que observe com maior rigor as normas legais atinentes à remessa de documentos obrigatórios, evitando que problemas como os apontados nestes autos se repitam.

DISPOSITIVO

Acolhendo a manifestação da Equipe Técnica e, em parte, com o parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I – Pela **IRREGULARIDADE** da formalização do **Empenho nº 523/2014** emitido pelo Fundo Municipal de Saúde de Nova Andradina (CNPJ nº 10.711.980/0001- 94), em favor da empresa S. A. Picoli Transportes - Epp (CNPJ nº 09.290.616/0001-19),

em razão da contaminação das fases, nos termos do inciso III do art. 59 da Lei Complementar nº 160/2012;

II - Pela **REGULARIDADE** da execução financeira do **Empenho nº 523/2014** emitido pelo Fundo Municipal de Saúde de Nova Andradina (CNPJ nº 10.711.980/0001-94), em favor da empresa S. A. Picoli Transportes - Epp (CNPJ nº 09.290.616/0001-19), em face do cumprimento de seu objeto, com exatidão dos seus valores e regular adimplemento das obrigações, nos termos do inciso I do art. 59 da Lei Complementar nº 160/2012;

III – Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de **30 (trinta) UFERMS**, ao Sr. Silvio Carlos Senhorini, portador do CPF n. 164.068.501-49, Secretário Municipal de Saúde, à época, pela remessa dos documentos em desacordo com a INTCE n.º 35/2015, atraindo a incidência dos arts. 21, X; 42, II; 44, I, todos da Lei Complementar nº 160/2012;

IV – Pela **CONCESSÃO DE PRAZO de 45 (quarenta e cinco) dias úteis,** para o recolhimento da multa em favor Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC, nos termos do art. 184, § 1º, I, da Resolução n. 98/20198, c/c a Lei Complementar n. 160/2012;

V - Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual ordenador de despesas para que observe com maior rigor os prazos para o encaminhamento dos documentos sujeitos à apreciação por esta Corte de Contas, na forma regimental, de forma e evitar a ocorrência de falhas da mesma natureza, nos termos do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012;

VI – Pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, nos termos do art. 50 da Lei Complementar n° 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade da formalização do empenho e a regularidade da execução financeira, com aplicação de multa ao responsável e recomendação ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Relator o Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Flávio Kayatt e Marcio Campos Monteiro.

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

Campo Grande, 6 de agosto de 2020.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

KBV/dssm