Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 766/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/11587/2020/001
PROTOCOLO	: 2335667
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE TRÊS LAGOAS
RECORRENTE	: ÂNGELO CHAVES GUERREIRO
RELATOR	: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. ACÓRDÃO. CONTRATAÇÃO PÚBLICA. LOCAÇÃO DE SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO PÚBLICA, ASSESSORIA E CONSULTORIA NA ÁREA DE INFORMÁTICA E LOCAÇÃO DE DATA CENTER. IRREGULARIDADE DO CONTRATO. EMISSÃO EXTEMPORÂNEA DA NOTA DE EMPENHO. PUBLICAÇÃO DA DESIGNAÇÃO DOS FISCAIS DO CONTRATO POSTERIOR À CELEBRAÇÃO. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA EQUIPE TÉCNICA DA CONTRATADA. MULTA. ENVIO DOS DOCUMENTOS AUSENTES. IRREGULARIDADE SANADA. PRÉVIA INDICAÇÃO DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. NÃO REALIZAÇÃO DE DESPESA ANTERIOR AO EMPENHO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. DESIGNACÃO EXTEMPORÂNEA DO FISCAL. PREVISÃO NO TERMO DE REFERÊNCIA. REGULARIDADE COM RESSALVA. EXCLUSÃO DA MULTA. RECOMENDAÇÃO. PROVIMENTO.

1. Ressalva-se a emissão extemporânea da nota de empenho no caso, de 14 dias após a celebração do contrato, considerando a prévia indicação da dotação orçamentária, a ausência de realização de despesa anterior ao empenho e de prejuízo.

2. A publicação tardia do ato de designação do fiscal e/ou gestor do contrato, de aproximadamente 30 dias após a assinatura do contrato, considerando a sua anterior previsão no Termo de Referência, também é passível de ressalva e recomendação.

3. A juntada dos documentos faltantes da equipe técnica supre a irregularidade decorrente da ausência.

4. Afasta-se a irregularidade da formalização do contrato administrativo, bem como a multa aplicada, tendo em vista a persistência apenas das considerações passíveis de ressalva, a qual é aplicada a regularidade da fase, e formula-se a recomendação de: a) emissão prévia ou concomitante da nota de empenho à celebração do instrumento contratual; b) respeito à tempestividade da designação formal do fiscal e/ou gestor do contrato; e c) observação à lista de documentos de envio obrigatório a este Tribunal.

5. Provimento do recurso ordinário. Regularidade com ressalva da formalização do contrato administrativo. Exclusão da multa. Recomendação.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 14ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 14 de agosto de 2025, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, **conhecer** do presente **recurso ordinário**, porquanto presentes os pressupostos de admissibilidade previstos nos arts. 66, I, 67, I, e 69 da Lei Complementar n. 160/2012 c/c os arts. 161

e seguintes do RITCE/MS; **dar provimento** ao recurso ordinário, para que seja reformado o **Acórdão AC01 - 45/2024**, a fim de: **a)** declarar a **regularidade com ressalva** da formalização do Contrato Administrativo n. 226/2020, consoante o previsto no art. 59, II da LC n. 160/2012 c/c o art. 121, II, do RITCE/MS; **b) excluir a multa** aplicada no valor total de 40 (quarenta) UFERMS; e **c) recomendar**, com fundamento no art. 59, § 1º, II da LC n. 160/2012, ao responsável ou a quem o tiver sucedido para que nas futuras contratações públicas atenha-se à emissão prévia ou concomitante da nota de empenho à celebração do instrumento contratual; respeite a tempestividade da designação formal do fiscal e/ou gestor do contrato; e observe a lista de documentos obrigatórios a serem encaminhados a esta Corte de Contas; e **intimar** do resultado deste julgamento as autoridades competentes e demais interessados, em conformidade com os arts. 50 e 65 da LC n. 160/2012.

Campo Grande, 14 de agosto de 2025.

Conselheira Substituta **Patrícia Sarmento dos Santos** – Relatora

(Ato Convocatório n. 03/2023)

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de recurso ordinário interposto por Ângelo Chaves Guerreiro, Prefeito do Município de Três Lagoas/MS à época dos fatos, em face do acórdão AC01 - 45/2024, proferido nos autos do processo TC/11587/2020, nos seguintes termos:

> (...) II – **declarar**, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, a **irregularidade** da formalização **do Contrato Administrativo nº 226/2020**, em razão da realização de empenho e emissão de nota de empenho, bem como nomeação do fiscal do contrato posterior à data da celebração do instrumento contratual, em desacordo com o art. 60, caput, da Lei (federal) nº 4.320/64, e art. 67, caput, da Lei (federal) nº 8.666/93, e pela ausência de remessa dos documentos comprobatórios da equipe técnica da contratada para prestação dos serviços, exigida no item 9, do Termo de Referência, com infringência ao disposto no art. 42, incisos IV e IX, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012;
>
> III – **aplicar multa** ao Sr. **ÂNGELO CHAVES GUERREIRO** (CPF: 112.713.688 70), atual Prefeito de Três Lagoas, no valor equivalente ao de **40 (quarenta) UFERMS**, pelas infrações descritas nos termos dispositivos do inciso **II** deste Voto, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, IV e IX e 45, I, da Lei Complementar (Estadual) nº 160/2012; (...).

Em suas razões recursais (peça 1), o recorrente requereu a declaração da regularidade com ressalva da formalização do Contrato Administrativo n. 226/2020, bem como a exclusão da multa aplicada.

O recurso foi recebido em seu efeito suspensivo pelo Presidente deste Tribunal, consoante o despacho de fl. 37.

A Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias, mediante a análise ANA - DFLCP - 13675/2024 (peça 10), manifestou-se pelo provimento do recurso.

O Ministério Público de Contas, por intermédio do parecer PAR - 7ª PRC - 16104/2024 (peça 11), opinou pelo conhecimento e provimento parcial do apelo.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

II – CONHECIMENTO

O presente recurso atende aos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 66, I, 67, I, alínea “a” e 69 da Lei Complementar n. 160/2012 e no art. 161 e seguintes da Resolução TCE/MS n. 98/2018.

Assim, conheço do recurso ordinário e passo à apreciação do mérito.

III – MÉRITO

O caso em comento trata-se de recurso ordinário interposto contra o acórdão AC01 - 45/2024, o qual declarou a irregularidade da formalização do Contrato Administrativo n. 226/2020.

Irresignado com o acórdão, o recorrente interpôs o presente recurso, alegando, em síntese, que: a) apesar da emissão extemporânea da nota de empenho, houve a indicação prévia da dotação orçamentária, além de não ocorrer qualquer prejuízo à execução contratual; b) não obstante a publicação tardia da designação dos fiscais do contrato, houve a sua previsão no Termo de Referência; e c) a ausência da juntada dos documentos dispostos no item 9 do Termo de Referência deu-se por um lapso, anexando-os aos autos nesta ocasião.

Inicialmente, observa-se que o empenho representa a etapa inicial da realização de despesa nas contratações públicas, promovendo a reserva da verba orçamentária destinada ao seu financiamento e assegurando a existência de recursos para a liquidação do contrato, além de estabelecer a responsabilidade de pagamento por parte da Administração Pública, nos termos do art. 58 Lei 4.320/1964:

> Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Por essa razão, o art. 60 da Lei 4.320/1964 veda a realização de despesa sem prévio empenho:

> Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Além disso, o artigo 55, V da Lei n. 8.666/1993 determina, como uma das cláusulas necessárias do contrato administrativo, a que estabeleça o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica.

Vislumbra-se, assim, a necessidade de que o empenho seja prévio ou concomitante à formalização do contrato, como já entendeu este Tribunal:

> PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – TOMADA DE PREÇOS – EXECUÇÃO DE OBRA – CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO DA POLÍCIA CIVIL E MILITAR – ATENDIMENTO À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL – 1º TERMO DE APOSTILAMENTO – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA – REGULARIDADE – CONTRATO DE OBRAS – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE EMPENHO PRÉVIO À FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO – IRREGULARIDADE – MULTA. (...) 2. A falta de comprovação de empenho prévio à formalização do contrato, em desacordo com o art. 60, caput, da Lei (federal) 4.320/1964, motiva a declaração de irregularidade do ato e a aplicação de multa ao responsável.
>
> (TC/9834/2020, acórdão AC01 - 152/2023, Rel. Cons. Flávio Kayatt, j. em 31/08/2023).

Todavia, verifica-se que, no presente caso, houve a prévia indiciação da dotação orçamentária a ser utilizada (fl. 42 – TC/11587/2020), assim como a nota de empenho foi emitida apenas 14 (quatorze) dias após a celebração do contrato (fl. 140 – TC/11587/2020), de modo que não ocorreu a realização de despesa anteriormente ao empenho.

Dessa forma, tais peculiaridades demonstram que inexistiu prejuízo no caso em comento, razão pela qual, com fundamento no art. 20 da LINDB[1], o reconhecimento da regularidade com ressalva é a providência necessária, a fim de que o recorrente observe a tempestividade da emissão das notas de empenho nas futuras contratações públicas.

Nesse sentido já decidiu esta Corte de Contas:

> PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL– AQUISIÇÃO DE CONCRETO USINADO BOMBEÁVEL E NÃO BOMBEÁVEL – CONTRATO ADMINISTRATIVO – FORMALIZAÇÃO – INTEMPESTIVIDADE NA EMISSÃO DA NOTA DE EMPENHO – EXIGÊNCIA DE EMPENHO PRÉVIO OU CONCOMITANTE À FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO – INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO – REGULARIDADE COM RESSALVA – 1º, 2º E 3º TERMOS ADITIVOS – FORMALIZAÇÃO – ATENDIMENTO ÀS DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS À ESPÉCIE – REGULARIDADE – RECOMENDAÇÃO. (...) 2. **A intempestividade na emissão da nota de empenho, 5 dias de atraso (arts. 58 a 70 da Lei 4.320/1964), verificando-se, porém, a prévia indicação da dotação orçamentária a ser utilizada e a inexistência de realização de despesa anteriormente ao empenho, enseja ressalva à regularidade do Contrato Administrativo (art. 59, II, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c art. 121, III do RITCE/MS), que resulta na recomendação para que, nas vindouras contratações, as notas de empenho sejam emitidas prévia ou concomitantemente com a formalização do contrato**.
>
> (TC/5865/2020, acórdão AC02 - 140/2023, Rel. Cons. Márcio Campos Monteiro, j. em 29/06/2023).

Por outro lado, segundo disciplina o art. 67 da Lei 8.666/1993, a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado.

No caso em comento, constata-se que, apesar da publicação do ato de designação do fiscal e/ou gestor do contrato ocorrer cerca de aproximadamente 30 (trinta) dias após a assinatura do instrumento contratual, houve a sua estipulação prévia no Termo de Referência (fl. 55 - TC/11587/2020), o que atenua os efeitos da irregularidade anteriormente apurada.

Assim sendo, entendo que a formalização do contrato deva ser julgada regular com ressalva, bem como que seja expedida recomendação para que sejam observadas as disposições da Lei 8.666/1993 na designação do fiscal e/ou gestor do contrato, consoante o entendimento deste Tribunal:

---

[1] Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

> PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM O FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO DE SOFTWARE, SUBSCRIÇÃO DOS SOFTWARES, SUPORTE DE SOFTWARE, MANUTENÇÃO DOS EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS – AUSÊNCIA DO ENVIO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – JUSTIFICATIVA DE PREÇOS – ENCAMINHAMENTO DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE DO FGTS VENCIDO NA DATA DE ASSINATURA DO CONTRATO – CONTRATO ADMINISTRATIVO – FORMALIZAÇÃO – NOMEAÇÃO EXTEMPORÂNEA DO FISCAL DO CONTRATO – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO. (...) 6. **Também, é declarada regular com ressalva a formalização do contrato administrativo que realizada em conformidade com a legislação aplicável à matéria, observando, porém, a nomeação do fiscal do contrato de forma extemporânea, que resulta em recomendação**.
>
> (TC/13772/2019, acórdão AC02 - 418/2022, Rel. Cons. Waldir Neves Barbosa, j. em 25/08/2022).

Por derradeiro, nota-se que o recorrente anexou aos autos (peças 2 a 5) os documentos faltantes previstos no item 9 do Termo de Referência, o que afasta a irregularidade anteriormente apurada, como bem observou o Ministério Público de Contas (fl. 47):

> O gestor, a fim de afastar esta irregularidade, anexou os documentos junto com a peça recursal, conforme se verifica nas folhas 2-5, sanando, assim, a irregularidade.

Isto posto, a reforma do acórdão recorrido, com a declaração de regularidade com ressalva da formalização do Contrato Administrativo n. 226/2020 e a exclusão da multa aplicada ao jurisdicionado, é a medida que se impõe.

IV - DISPOSITIVO

Ante o exposto, considerando a análise técnica e acolhendo parcialmente o Parecer Ministerial, **VOTO** nos seguintes termos pelo(a):

I – **CONHECIMENTO** do presente Recurso Ordinário, porquanto presentes os pressupostos de admissibilidade previstos nos arts. 66, I, 67, I e 69 da Lei Complementar n. 160/2012 c/c os arts. 161 e seguintes do RITCE/MS;

II – **PROVIMENTO** deste Recurso Ordinário, para que seja reformado o Acórdão AC01 - 45/2024, a fim de:

a) **declarar** a regularidade com ressalva da formalização do Contrato Administrativo n. 226/2020, consoante o previsto no art. 59, II da LC n. 160/2012 c/c o art. 121, II, do RITCE/MS;

b) **excluir** a multa aplicada no valor total de 40 (quarenta) UFERMS; e

c) **recomendar**, com fundamento no art. 59, § 1º, II da LC n. 160/2012, ao responsável ou a quem o tiver sucedido para que nas futuras contratações públicas atenha-se à emissão prévia ou concomitante da nota de empenho à celebração do instrumento contratual; respeite a tempestividade da designação formal do fiscal e/ou gestor do contrato; e observe a lista de documentos obrigatórios a serem encaminhados a esta Corte de Contas;

III – **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento às autoridades competentes e demais interessados, em conformidade com os arts. 50 e 65 da LC n. 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto da Relatora, pelo conhecimento e provimento do recurso ordinário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt.

Relatoria da Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Leandro Lobo Ribeiro Pimentel e Célio Lima de Oliveira.

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

Campo Grande, 14 de agosto de 2025.

Conselheira Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

GLX/MFGM