Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB. CONS. JERSON DOMINGOS

DELIBERAÇÃO AC01 - G.JD - 956/2015

PROCESSO TC/MS	**:** TC/3541/2009
PROTOCOLO	**:** 935120
ÓRGÃO	**:** SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE CORUMBÁ - MS
CONTRATADA	**:** UNIPAV ENGENHARIA LTDA
ORDENADOR DE DESPESAS	**:** CÁSSIO AUGUSTO DA COSTA MARQUES
CARGO DO ORDENADOR	**:** SECRETÁRIO
TIPO DE PROCESSO	**:** CONTRATO ADMINISTRATIVO
RELATOR (A)	**:** JERSON DOMINGOS

EMENTA: CONTRATAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. FORMALIZAÇÃO DO EMPENHO. 1ª E 2ª FASES IRREGULARES. EXECUÇÃO FINANCEIRA REGULAR. MULTA.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na 11ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, de 16 de junho de 2015, ACORDAM os Senhores Conselheiros, na conformidade da respectiva ata de julgamento, por unanimidade, em declarar a IRREGULARIDADE E ILEGALIDADE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO, BEM COMO DA FORMALIZAÇÃO DO EMPENHO Nº 1034/2007, PROMOVIDA PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE CORUMBÁ – MS, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, REPRESENTADO POR SEU TITULAR À ÉPOCA, O SR. CÁSSIO AUGUSTO DA COSTA MARQUES, POR DESRESPEITO ÀS DETERMINAÇÕES LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DO REFERIDO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, DESCUMPRIMENTO ÀS PRESCRIÇÕES INSERTAS NO ARTIGO 60, DA LEI Nº 4.320/64, E À AUSÊNCIA DA PUBLICAÇÃO DO EMPENHO NA IMPRENSA OFICIAL. ENTRETANTO, DECLARA-SE REGULAR A EXECUÇÃO FINANCEIRA DO EMPENHO POR TEREM SIDO COMPROVADOS NOS AUTOS A SUA LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO, CUMPRINDO COM AS DETERMINAÇÕES DA LEI Nº 4320/67. APLICA-SE MULTA DE 200 (DUZENTOS) UFERMS AO ORDENADOR DE DESPESAS, O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL À ÉPOCA, SR. CÁSSIO AUGUSTO DA COSTA MARQUES, PELA PRÁTICA DE ATO COM GRAVE INFRAÇÃO À NORMA LEGAL, E MULTA DE 100 (CEM) UFERMS AO PREFEITO MUNICIPAL À ÉPOCA, SR. RUITER CUNHA DE OLIVEIRA, POR CULPA *IN VIGILANDO*, POR TER FALHADO NA SUPERVISÃO DOS ATOS DE SEU SECRETÁRIO MUNICIPAL, COM PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA QUE OS RESPONSÁVEIS ACIMA CITADOS RECOLHAM O VALOR REFERENTE À MULTA JUNTO AO FUNTC, COMPROVANDO NOS AUTOS NO MESMO PRAZO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.

Campo Grande, 16 de junho de 2015.

Cons. Jerson Domingos – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Versam os autos sobre o Empenho nº 1034/2007, oriundo do procedimento licitatório Dispensa de Licitação, firmado entre a PREFEITURA MUNICIPAL DE CORUMBÁ – MS, por intermédio da SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, representada pelo seu titular à época, Sr. CÁSSIO AUGUSTO DA COSTA MARQUES, e a empresa UNIPAV ENGENHARIA LTDA., tendo por objeto a prestação de serviços de limpeza pública, coleta manual de entulhos, resíduos domiciliares urbanos e rurais, hospitalares, varrição, capina manual, roçada mecanizada, limpeza de feiras livres, operação de aterro controlado e pintura de meio-fio do referido município.

A Diretoria de Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente (DEAMA) exarou a Análise Processual nº 1951/2010 (ff. 190/194) e, tendo em vista a ocorrência de irregularidades, sugeriu a notificação do responsável, com o fim de que este encaminhasse ao Tribunal de Contas do Estado documentos e justificativas que sanassem tais irregularidades.

Devidamente notificado, o responsável acostou aos autos documentos e justificativas (ff. 198/280).

Ao depois, a DEAMA exarou a Análise nº 620/2011 (ff. 281/285), manifestando-se no seguinte sentido:

> "Analisado face ao acima descrito, verificamos que o responsável pelo Órgão, deu atendimento à notificação e sanou as irregularidades relativas a falta de documentos, correspondente à liquidação do Reconhecimento de Dívida, que foram apontadas em análise anterior, tendo em vista que este encaminhou as cópias dos documentos que foram solicitados, e que são descritos nos Itens do inciso II, artigo 3.º, da Instrução Normativa N.º 017, de 04 de outubro de 2000, referentes a liquidação físico- financeira e considerando os fatores abaixo elencados:
> -a natureza do objeto da Nota de Empenho
> -o tempo decorrido entre a conclusão dos serviços e a presente análise
> -o parágrafo único do artigo 314 da RESOLUÇÃO NORMATIVA TC/MS N.º 057/2006 de 07 de junho de 2006 como abaixo se vê:
> .....
>
> *Artigo 314 – A execução das Contratações Públicas de obras e*

> *serviços de engenharia e arquitetura será acompanhada pelo Tribunal de Contas através de pessoal com formação na área de Engenharia ou Arquitetura, observados os seguintes procedimentos:*
> .....
> *Parágrafo Único – O acompanhamento das contratações a que se refere este artigo será feito passo a passo até a conclusão, pelas inspetorias competentes.*
> .....
>
> Entendemos tornar-se dispensável a realização de uma 'inspeção in loco', e a nosso ver foram encaminhadas as cópias de documentação que comprova a liquidação da Nota de Empenho e desta forma encaminhamos o presente processo ao Ministério Público de Contas, para sua apreciação, para que o mesmo receba um julgamento único no que se refere as etapas relativas ao procedimento licitatório e formalização contratual e quanto aos atos praticados em sua etapa de execução, que correspondem as duas fases estabelecidas no artigo 311 da resolução acima citada."

Por conseguinte, o Ministério Público de Contas exarou o parecer, PAR–P.TMV –214/2011 (ff. 287), opinando pela notificação do responsável, a fim de que este respondesse aos seguintes questionamentos:

> Da análise, inferem-se dos presentes autos os seguintes questionamentos:
>
> 1. por que ocorreu a dispensa do procedimento licitatório sob o argumento de situação emergencial, se era sabido de todos o término do contrato nº 013/2007;
>
> 2. ausência da publicação da Nota de Empenho nº 1034/2007.
>
> Ante o exposto, esta Procuradoria de Contas, propõe a notificação do Ordenador de despesas, para que apresente a documentação e/ou justificativas.

Devidamente notificado, o responsável acostou aos autos documentos e justificativas (ff. 291/327).

A Diretoria e Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente exarou a Análise nº 3496/2014 (ff. 329/331), ratificando a conclusão anterior proferida na Análise nº 620/2011 (ff. 281/285).

Finalmente, o Ministério Público de Contas exarou o parecer PAR–MPC–GAB. 6 DR.TMV–3924/2014 (ff. 333/337), manifestando-se no seguinte sentido:

> Ante o exposto, opinamos para que esta Corte de Contas adote o seguinte julgamento:
>
> I – pela ilegalidade e irregularidade da inexigibilidade da licitação nos termos do artigo 120, I da RN/TC/MS nº 76/2013;
>
> II – pela ilegalidade e irregularidade da formalização do empenho, nos termos do artigo 120, II da RN/TC/MS nº 76/2013;
>
> III – pela ilegalidade e irregularidade da execução financeira, nos termos do artigo 120, III da RN/TC/MS nº 76/2013;
>
> IV – pela aplicação de multa à Autoridade Responsável, nos termos do artigo 44, I da Lei Complementar nº 160/2012;
>
> V - pela comunicação do resultado aos interessados, nos termos regimentais.

É o relatório.

V O T O

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Inicialmente, cabe esclarecer que o objeto do presente julgamento, nos termos do artigo 120, I, II e III, da Resolução Normativa n.º 76/2013, diz respeito ao procedimento licitatório, à formalização contratual e à execução do Empenho n° 1034/2007, firmado entre a Prefeitura Municipal de Corumbá - MS e a empresa Unipav Engenharia Ltda., tendo como objeto a prestação de serviços de limpeza pública, coleta manual de entulhos, resíduos domiciliares urbanos e rurais, hospitalares, varrição, capina manual, roçada mecanizada, limpeza de feiras livres, operação de aterro controlado e pintura de meio-fio do referido município.

Cumpre ressaltar que os documentos juntados às folhas 42/180 são referentes a outro processo, autuado nesta Corte de Contas sob o TC/MS 3187/2007, e tratam da Concorrência nº 01/2007.

Pois bem, inicialmente, verifica-se que a presente contratação foi efetuada através de DISPENSA DE LICITAÇÃO, muito embora a autoridade responsável tenha repetidamente se referido ao processo como RECONHECIMENTO DE DÍVIDA.

Analisando todos os documentos acostados aos autos, constato que foi solicitada a dispensa de licitação (f. 06) para a contratação em caráter emergencial dos serviços de limpeza pública em questão, tendo em vista que a Concorrência nº 01/2007, com o objetivo de contratar os referidos em questão, restou frustrada por ausência de interessados.

Somente após o certame ter sido inócuo, foi constatado pela autoridade responsável que a Concorrência nº 01/2007 não havia sido publicada no Diário Oficial do Esta- do, conforme exigência do inciso III, do artigo 21, da Lei nº 8.666/93. Em razão desse erro, a referida Concorrência precisou ser prorrogada e o edital novamente publicado, nos termos da Lei de Licitações.

Desse modo, até que fosse finalizada a licitação e efetivada a contratação, o município ficaria sem serviços de limpeza. Por esse motivo, procedeu-se a dispensa de licitação para contratação emergencial.

Visto isso, continuando a análise dos autos, verifico que foram apresentados os seguintes documento referentes à contratação em epígrafe:

- Solicitação para a dispensa de licitação (f. 06);
- Justificativas (ff. 21/25);
- Parecer Jurídico (ff. 32/34);
- Solicitação da reserva orçamentária (ff. 39/40);
- Nota de Empenho nº 1034 (f. 185).

Pois bem, o que ocorre neste processo é que a autoridade responsável tentou realizar uma dispensa de licitação sob o argumento de emergência de contratação e não realizou o referido procedimento de acordo com as determinações legais, ou seja, não foram apresentadas a ratificação da dispensa de licitação e sua publicação na imprensa oficial, bem como não foi formalizado o instrumento de contrato, descumprindo as prescrições insertas na Lei nº 8.666/93, vejamos:

> Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do artigo 17 e no inciso III e seguintes do artigo 24, as situações de inexigibilidade referidas no artigo 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no artigo 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto, no final do parágrafo único do artigo 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, **para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para eficácia dos atos**. (grifos nossos)

> Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.
>
> 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, qual- quer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei**. (grifo nosso)
>
> Art. 62. **O instrumento de contrato é obrigatório** nos casos de concorrência e tomada de preços, bem como nas **dispensas e inexigibilidades** cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, (...) (grifos nossos)

Além disso, quando da formalização do empenho objeto dos autos, estava em pleno vigor a Instrução Normativa nº 17/2000, que previa expressamente que:

> Art. 3º - Os documentos de que tratam o inciso I, do artigo 1º serão remetidos, instruídos de acordo com o abaixo discriminado, aprovado pela presente Instrução Normativa.
>
> c - Celebração do contrato ou instrumentos hábeis.
>
> 2) **Comprovação da publicação do contrato ou instrumento hábil, contendo seus elementos essenciais: número do processo administrativo, partes, objeto, dotação orçamentária, valor e vigência**. (grifo nosso)

Ademais, ressalto que o referido serviço em caráter emergencial foi prestado do dia 21 de março de 2007 a 02 de maio de 2007, e que a Nota de Empenho nº 1034 foi emitida em 13 de agosto de 2007, ou seja, mais de três meses depois de finalizados os serviços, descumprindo claramente as prescrições insertas no artigo 60, da Lei nº 4.320/64:

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

Por fim, verifica-se que a execução do contrato em análise restou assim demonstrada:

-Nota de Empenho: R$ 613.999,43

-Medições Efetuadas: R$ 613.999,43

-Notas Fiscais: R$ 613.999,43

-Ordens de Pagamento: R$ 613.999,43

Assim, embora o procedimento licitatório e a formalização do empenho tenham violado o principal vetor de atuação da Administração Pública, o Princípio da Legalidade, o administrador comprovou nos autos que a despesa foi liquidada e paga no valor integral de R$ 613.999,43 (seiscentos e treze mil novecentos e noventa e nove reais e quarenta e três centavos). Portanto, entendo que a contratação epigrafada não gerou dano ao erário e que sua execução financeira pode ser considerada regular, com fulcro no artigo 120, III, do Regimento Interno desta Corte aprovado pela Resolução Normativa nº 76, de 11 de dezembro de 2013.

Por fim, faço uma observação à responsabilidade do Prefeito à época, Sr. Ruiter Cunha de Oliveira, diante das irregularidades apontadas neste processo. Supondo que o Prefeito não tivesse ciência dos atos efetuados por seu Secretário de Desenvolvimento Sustentável, nem mesmo isso poderia isentá-lo de ser responsabilizado, haja vista ter sido negligente. Assim, tem-se que, não obstante a necessidade de descentralizar a administração do Município, para melhor atender à população e aos serviços públicos dos quais ela se utiliza, as atividades do Executivo são de responsabilidade do Prefeito, direta ou indiretamente, seja pelo desempenho de suas funções, seja pelo dever de direção ou supervisão de sua equipe de trabalho. Nesse sentido, vejamos a posição do professor Hely Lopes Meirelles:

As atribuições do prefeito são de natureza governamental e administrativa; governamentais são todas aquelas de condução dos negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização, e, por isso mesmo, insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou Poder.

Claro está que o prefeito não realiza pessoalmente todas as funções do cargo, executando aquelas que lhe são privativas e indelegáveis e traspassando as demais aos seus auxiliares e técnicos da Prefeitura (secretários municipais, diretores de departamentos, chefes de serviços e outros subordinados). Mas, repito, todas as atividades do Executivo são de sua responsabilidade direta ou indireta, quer pela sua execução pessoal, quer pela sua direção ou supervisão hierárquica.

Portanto, entendo que o Prefeito é responsável pela escolha de seus subordinados e pela fiscalização dos atos por estes praticados. Nesse sentido também reza a jurisprudência de outras Cortes, inclusive do TCU (Acórdão 1.843/2005-TCU-

Plenário; Acórdão 1.247/2006-TCU-1ª Câmara; Acórdão nº 009/2013-TCERR-Pleno).

Diante de todo o exposto, subsidiado pela análise da equipe técnica, e acolhendo a opinião do Parecer exarado pelo douto Ministério Público de Contas, VOTO:

1. Pela **ILEGALIDADE E IRREGULARIDADE** da dispensa de licitação promovida pela Prefeitura Municipal de Corumbá – MS, por intermédio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável, representado por seu titular à época, o Sr. Cássio Augusto da Costa Marques, por desrespeito às determinações legais para a realização do referido procedimento licitatório, com fulcro no artigo 59, III, da Lei Complementar nº 160/2011 c/c o artigo 120, I, da Resolução Normativa n.º 76/2013;

2. Pela **IRREGULARIDADE E ILEGALIDADE** da formalização do empenho nº 1034/2007, ante ao descumprindo das prescrições insertas no artigo 60, da Lei nº 4.320/64, e à ausência da publicação do empenho na imprensa oficial, em face ao artigo 61, parágrafo único, da Lei nº 8666/93 e ao artigo 3º, "c", 2, da Instrução Normativa TC/MS nº 017/00 (vigente à época), de acordo com o artigo 59, III, da Lei Complementar nº 160/2011 c/c o artigo 120, II, da Resolução Normativa n.º 76/2013;

3. Pela **REGULARIDADE** da execução financeira do referido Empenho, por terem sido comprovados nos autos a sua liquidação e pagamento, cumprindo com as determinações da Lei nº 4320/67, com fulcro no artigo 59, I, da Lei Complementar nº 160/2011 c/c o artigo 120, III, da Resolução Normativa n.º 76/2013;

4. Pela aplicação de **MULTA** de 200 (duzentos) UFERMS ao ordenador de despesas, o Secretário Municipal de Desenvolvimento Sustentável à época, Sr. Cássio Augusto da Costa Marques, portador do CPF nº 776.493.897-15, pela prática de ato com grave infração à norma legal, nos termos do artigo 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012;

5. Pela aplicação de **MULTA** de 100 (cem) UFERMS ao Prefeito Municipal à época, Sr. Ruiter Cunha de Oliveira, portador do CPF nº 293.576.591-53, por culpa *in vigilando*, por ter falhado na supervisão dos atos de seu Secretário Municipal;

6. Pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias para que os responsáveis acima citados recolham o valor referente à multa junto ao FUNTC, comprovando nos autos no mesmo prazo, conforme o estabelecido no § 1º, I e II do art. 172 da Resolução Normativa TC/MS n.º 76, de 11 de dezembro de 2013;

7. Pela INTIMAÇÃO dos interessados acerca do julgamento, nos termos do art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c artigo 94 da Resolução Normativa nº 76/2013.

É como voto.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, EM DECLARAR A IRREGULARIDADE E ILEGALIDADE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO, BEM COMO DA FORMALIZAÇÃO DO EMPENHO Nº 1034/2007, PROMOVIDA PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE CORUMBÁ – MS, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, REPRESENTADO POR SEU TITULAR À ÉPOCA, O SR. CÁSSIO AUGUSTO DA COSTA MARQUES, POR DESRESPEITO ÀS DETERMINAÇÕES LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DO REFERIDO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, PELO DESCUMPRIMENTO ÀS PRESCRIÇÕES INSERTAS NO ARTIGO 60, DA LEI Nº 4.320/64, E À AUSÊNCIA DA PUBLICAÇÃO DO EMPENHO NA IMPRENSA OFICIAL. ENTRETANTO, DECLARA-SE REGULAR A EXECUÇÃO FINANCEIRA DO EMPENHO POR TEREM SIDO COMPROVADOS NOS AUTOS A SUA LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO, CUMPRINDO COM AS DETERMINAÇÕES DA LEI Nº 4320/67. APLICA-SE MULTA DE 200 (DUZENTOS) UFERMS AO ORDENADOR DE DESPESAS, O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL À ÉPOCA, SR. CÁSSIO AUGUSTO DA COSTA MARQUES, PELA PRÁTICA DE ATO COM GRAVE INFRAÇÃO À NORMA LEGAL, E MULTA DE 100 (CEM) UFERMS AO PREFEITO MUNICIPAL À ÉPOCA, SR. RUITER CUNHA DE OLIVEIRA, POR CULPA *IN VIGILANDO*, POR TER FALHADO NA SUPERVISÃO DOS ATOS DE SEU SECRETÁRIO MUNICIPAL, COM PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA QUE OS RESPONSÁVEIS ACIMA CITADOS RECOLHAM O VALOR REFERENTE À MULTA JUNTO AO FUNTC, COMPROVANDO NOS AUTOS NO MESMO PRAZO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.

Presidente Relator, o Exmo. Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiro Ronaldo Chadid e o Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira.

Presente, também, o Exmo. Sr. Procurador de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande/MS, 16 de junho de 2015.

GAB. CONS. JERSON DOMINGOS