



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

DELIBERAÇÃO AC02 - 1116/2019

PROCESSO TC/MS	: TC/15178/2013
PROTOCOLO	: 1441905
TIPO DE PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA ANDRADINA
JURISDICIONADO	: ADRIANO PALOPONI
INTERESSADO	: COMUNIART COMUNICAÇÃO & MARKETING LTDA – EPP
VALOR	: R\$ 240.000,00
RELATOR	: CONS. OSMAR DOMINGUES JERONYMO

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – TOMADA DE PREÇOS – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE – REGULARIDADE – CONTRATO ADMINISTRATIVO – TERMOS ADITIVOS – FORMALIZAÇÃO – AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO E DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS – EXECUÇÃO FINANCEIRA – AUSÊNCIA DE NOTAS FISCAIS E ANULAÇÃO DE EMPENHO – IRREGULARIDADE – IMPUGNAÇÃO – MULTA – RECOMENDAÇÃO.

O procedimento licitatório é regular ao demonstrar consonância com as prescrições legais. A formalização do Contrato Administrativo e dos Termos Aditivos e a execução financeira são declaradas irregulares quando ausentes os documentos de remessa obrigatória, o que sujeita o responsável à multa, sendo cabível enviar recomendação ao atual gestor.

O pagamento da despesa somente deverá ser realizado mediante apresentação das notas fiscais, sendo que a sua ausência impede a comprovação da liquidação da despesa, ensejando impugnação do valor pago, para fins de devolução ao erário.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 30ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, de 3 de dezembro de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a **regularidade** do procedimento licitatório de Tomada de Preços n. 1/2011 (1ª fase), a **irregularidade** da formalização e do teor do Contrato Administrativo n. 144/2011 (2ª fase), celebrado entre a Câmara Municipal de Nova Andradina-MS e a empresa Comuniart Comunicação & Marketing Ltda - EPP, dos 1º ao 5º Termos Aditivos e dos atos de execução do objeto contratado (3ª fase), com **impugnação** da importância de **R\$ 25.444,16** (vinte e cinco mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e dezesseis centavos), referente a despesa paga sem comprovação fiscal, responsabilizando o ordenador de despesas, à época, Sr. **Adriano Palopoli**, pela sua devolução ao erário, e **aplicação da multa de 30 (trinta) UFERMS** ao Sr. Adriano Palopoli, pelo não encaminhamento de documentos comprobatórios (cópia da publicação de atos administrativos, anulação de nota de empenho e notas fiscais), com **concessão** do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento da imposição ao FUNTC/MS, e da importância impugnada



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

devidamente corrigida aos cofres públicos, e comprovação nos autos sob pena de cobrança executiva, bem como enviar **recomendação** ao jurisdicionado para que adote medidas necessárias de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas.

Campo Grande, 3 de dezembro de 2019.

Conselheiro **Osmar Domingues Jeronymo** – Relator



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Tratam os autos do exame da regularidade do procedimento licitatório de Tomada de Preços n. 1/2011 (1ª fase), realizado pela Câmara Municipal de Nova Andradina/MS, da formalização e do teor do Contrato Administrativo n. 4/2011 dele decorrente (2ª fase), celebrado com a empresa Comuniart Comunicação & Marketing Ltda - EPP, dos 1º ao 5º Termos Aditivos e dos atos de execução do objeto contratado (3ª fase), nos termos do art. 121, I, “a”, II, III e § 4º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro 2018, constando como ordenador de despesas o Sr. Adriano Palopoli, vereador-presidente, à época.

O procedimento licitatório, bem como a formalização do termo de contrato, fundamentaram-se na Lei de Licitações e Contratos n. 8.666/93 e nas demais normas legais e regulamentares pertinentes, e, ainda, nos termos das cláusulas constantes nos respectivos instrumentos.

O objeto da contratação é a prestação de serviços de publicidade, no valor inicial de R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais), com prazo de vigência de 6 (seis) meses, podendo ser prorrogado.

Os técnicos da 4ª Inspetoria de Controle Externo (4ª ICE) examinaram as peças constantes dos autos e, após a realização das diligências necessárias, manifestaram-se na Análise ANA - 4ICE - 14630/2018, pela regularidade do procedimento licitatório, e pela irregularidade da formalização do contrato, dos termos aditivos e dos atos de execução do objeto contratado.

Já a 3ª Procuradoria de Contas (3ª PRC) entendendo que o procedimento licitatório também foi irregular, exarou seu Parecer PAR – 3ª PRC - 10105/2018, opinando pela irregularidade de todas as fases da contratação, pela impugnação do valor pago sem comprovação fiscal, pela aplicação de multa ao responsável e pela determinação para que o responsável encaminhe os documentos faltantes.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Analisadas as peças que instruem os autos, verifica-se que a documentação comprobatória apresentada está incompleta, mesmo após a realização das diligências necessárias junto ao jurisdicionado, deixando de atender devidamente às exigências das normas legais e regulamentares que regem a matéria, em especial as Leis n. 8.666/93 e n. 4.320/64, e a Instrução Normativa TC/MS n. 35/2011, vigente à época.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

A 1ª fase da contratação ocorreu na modalidade tomada de preços e os documentos apresentados demonstram a regularidade na sua realização.

O instrumento contratual foi devidamente formalizado e o seu teor atendeu o que determina a norma legal pertinente, porém, foi maculado pela ausência de publicação do seu extrato, descumprindo o disposto no art. 61, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93 e, desta forma, ficando prejudicada a verificação da tempestividade na remessa dos documentos a esta Corte de Contas.

Foram celebrados 5 (cinco) termos aditivos, que objetivaram a alteração do valor e a prorrogação do prazo contratual, porém, apresentaram falhas que impossibilitam a licitude da sua formalização, tais como falta de comprovação de publicação dos extratos, intempestividade na remessa ao Tribunal de Contas, ausência de documentos obrigatórios.

Quanto aos atos de execução do objeto contratado, os procedimentos adotados pelo ordenador de despesas também não atenderam às exigências da legislação financeira, pois, restaram ausentes documentos comprobatórios capazes de demonstrar o equilíbrio nos estágios da despesa, e a eficiência na aplicação dos recursos públicos:

Valor empenhado:	R\$ 262.881,08
Notas fiscais:	R\$ 208.054,45
Ordens de pagamento:	R\$ 233.498,61

Como se vê, não são idênticos os valores relativos às três etapas da despesa, quais sejam, empenho, liquidação e pagamento, circunstância que revela a incorreta execução do objeto.

Desta forma, percebe-se que ficaram ausentes anulações de empenho no valor de R\$ 29.382,47 (vinte e nove mil, trezentos e oitenta e dois reais e quarenta e sete centavos), e ainda restou um saldo de despesa sem comprovação fiscal no valor de R\$ 25.444,16 (vinte e cinco mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e dezesseis centavos).

É importante que o empenho a maior seja anulado conforme o disposto nos arts. 38 e 58 da Lei n. 4.320/64:

LEI n. 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964.

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

“Art. 38. Reverte à dotação a importância de despesa anulada no exercício; quando a anulação ocorrer após o encerramento deste, considerar-se-á receita do ano em que se efetivar.

(...)



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

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.

*(...).*¹

Extraí-se do texto normativo acima transcrito que o empenho consiste no primeiro estágio da realização da despesa, pois é o ato que gera para o Estado a obrigação de pagamento, bem como para o credor a expectativa de recebimento do crédito.

Corroborando com esse entendimento, os doutrinadores Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Junior asseveram que:

*“O documento Nota de Empenho é simplesmente um mecanismo utilizado pelo Poder Público para informar sobre a materialização da garantia de pagamento assegurada pela relação contratual entre o Estado e terceiros, ou ainda para cumprimentos de obrigações de pagamentos oriundos de mandamentos constitucionais e de leis ordinárias.”*²

A ausência da nota de anulação de empenho impede que a importância de despesa que não foi anulada reverta à dotação e ainda deixa pendente de pagamento o valor empenhado, que diverge do valor efetivamente pago.

Considerando que o empenho ratifica a garantia de pagamento assegurada na relação contratual existente entre o Estado e seus fornecedores e prestadores de serviço, é de suma importância a sua anulação caso a despesa não seja realizada.

Quanto a não comprovação de notas fiscais, evidencia-se o não atendimento às exigências de que trata os arts. 62 e 63 da citada Lei n. 4.320/64, senão vejamos:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm

² REIS, Heraldo da Costa. MACHADO Jr. José Teixeira. *A Lei 4320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Op.cit., p.121.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

O pagamento da despesa só deve ser realizado mediante apresentação das notas fiscais, pois a sua ausência impede a comprovação da liquidação da despesa, fase mais importante da despesa pública.

O administrador público deve atender aos princípios básicos administrativos previstos no art. 37 da Constituição Federal, e ao deixar de dar cumprimento a normas legais e administrativas se afasta do princípio da legalidade, que impõe a obrigação de estar em conformidade com tais leis e regulamentos.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)³

Hely Lopes Meirelles define:

“A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”.⁴

Portanto, a desobediência às prescrições legais e regulamentares pertinentes constatada, reveste de irregularidade e ilegalidade os atos praticados pelo ordenador de despesas na presente contratação, e maculando as 2ª e 3ª fases, impõe-se a aplicação das medidas necessárias ao ressarcimento do dano causado ao erário e da sanção prevista regimentalmente.

DISPOSITIVO

Face ao exposto, acolho a análise dos técnicos da 4ª ICE e, parcialmente, o parecer ministerial, e nos termos do art. 4º, III, “b”, do RITC/MS, **VOTO**:

1. pela **regularidade** do procedimento licitatório de Tomada de Preços n. 1/2011 (1ª fase), realizado pela Câmara Municipal de Nova Andradina/MS (1ª fase), de responsabilidade do Sr. Adriano Palopoli, vereador-presidente à época, nos termos do art. 59, I, da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, c/c o art. 121, I, “a”, do RITC/MS

³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

⁴ MIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

2. pela **irregularidade** da formalização e do teor do Contrato Administrativo n. 144/2011 (2ª fase), celebrado entre a Câmara Municipal de Nova Andradina-MS e a empresa Comuniart Comunicação & Marketing Ltda - EPP, dos 1º ao 5º Termos Aditivos e dos atos de execução do objeto contratado (3ª fase), constando como ordenador de despesas o Sr. Adriano Palopoli, vereador-presidente à época, pela infração às normas legais e regulamentares, Leis n. 8.666/93 e n. 4.320/64 e Instrução Normativa TC/MS n. 35/2011, vigente à época, com fulcro no art. 59, III, da LCE n. 160/2012, c/c o art. 121, II, III e § 4º, do RITC/MS;

3. pela **impugnação** da importância de R\$ 25.444,16 (vinte e cinco mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e dezesseis centavos), referente a despesa paga sem comprovação fiscal, infringindo o disposto no art. 62 da Lei n. 4.320/64, responsabilizando o ordenador de despesas, à época, Sr. Adriano Palopoli, inscrito no CPF sob o n. 636.816.681-91, pela sua devolução ao erário, com fulcro nos arts. 14, III e 185, II e III, “a”, do RITC/MS, c/c o art. 61, I, da LCE n. 160/2012;

4. pela **aplicação da multa** de 30 (trinta) UFERMS ao Sr. Adriano Palopoli, qualificado no item anterior, com fulcro nos arts. 44, I e 61, III, da LCE n. 160/2012, c/c o art. 14, IV, e 185, I, “b”, do RITC/MS, pelo não encaminhamento de documentos comprobatórios (cópia da publicação de atos administrativos, anulação de nota de empenho e notas fiscais), exigidos pelas Leis n. 8.666/93 e n. 4.320/64, e na Instrução Normativa TC/MS n. 35/2011, vigente à época;

5. pela **concessão** do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento da imposição ao FUNTC/MS, e da importância impugnada devidamente corrigida aos cofres públicos, de acordo com o art. 83 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 185, § 1º, do RITC/MS, e comprovação nos autos sob pena de cobrança executiva, observado o disposto no art. 78 da mesma LCE n. 160/2012;

6. pela **recomendação** ao jurisdicionado para que adote medidas necessárias de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, observado o disposto no art. 185, IV, “b”, do RITC/MS;

7. pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o disposto no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto do Relator, em declarar a regularidade do procedimento licitatório da Tomada de Preços, a irregularidade da formalização e do teor do Contrato Administrativo, dos 1º ao 5º Termos Aditivos e dos atos de execução do objeto contratado, com impugnação de valores, aplicação da multa ao responsável e recomendação ao atual gestor.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Segunda Câmara

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid e Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior (em Substituição Legal do Procurador do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo).

Campo Grande, 3 de dezembro de 2019.

Conselheiro **OSMAR DOMINGUES JERONYMO**
Relator

GAB.LLSS
DFT/ARP/dsm