

PROCESSOS N.º	142760/2011 137065/2012 159204/2011 221384/2011
INTERESSADO	Prefeitura Municipal de Sorriso
ASSUNTO	Contas Anuais de Gestão – Exercício de 2011
GESTOR	Clomir Bedin
RELATOR	Conselheiro Substituto LUIZ HENRIQUE LIMA

RAZÕES DO VOTO

PRELIMINAR

Representação Externa nº 159204/2011

Trata-se de Representação Externa, formulada pela Câmara Municipal de Sorriso, em desfavor da Prefeitura Municipal de Sorriso, sob a responsabilidade do **Sr. Clomir Bedin**, em razão do ajuizamento do Mandado de Segurança pela Câmara de Sorriso em face do não repasse do duodécimo integral, consoante dispõe o art. 29-A, da Constituição da República (fls. 05/06-TCE).

Relatou a Representante a Presidência da Câmara Municipal solicitou à União das Câmaras Municipais do Mato Grosso a elaboração da memória de cálculo conclusivo acerca do valor a que faz jus mensalmente o Poder Legislativo, o qual concluiu pelo valor de R\$ 434.233,58, constante às fls. 78-TCE.

Alegou que o Poder Executivo tem repassado mensalmente ao Poder Legislativo o valor de R\$ 416.000,00, insuficiente para atender as necessidades da Câmara Municipal.

Por derradeiro, afirmou que o valor constitucional de repasse orçamentário é um dever indisponível do Poder Executivo, sendo manifestamente descabida qualquer manipulação de valores sob o argumento de que o Poder Legislativo

não teria demonstrado a devida necessidade. Por essa razão requereu que fossem adotadas as devidas providências para averiguar e sanar a situação irregular tratada nos autos.

Exarado o juízo de admissibilidade positivo (fls. 02/03-TCE) e determinada a citação do Prefeito Municipal de Sorriso (fls. 08/09-TCE), foi ofertada a defesa sob a alegação *in summa* de que “*não há qualquer irregularidade nos autos do Representado quanto ao repasse do duodécimo pois devidamente estimado para o exercício 2011 na Lei Orçamentária Anual (LOA) e efetivamente repassado na íntegra, como bem confirma a própria interessada e pelos documentos juntados de fls. 51 a 61, não tendo sido apresentado pedido de aumento do repasse devidamente comprovado mediante apresentação, ao executivo, de relatório pormenorizado da receita e de todas as despesas do legislativo*” (fls. 11/150-TCE).

A Secretaria de Controle Externo, por meio do Relatório Técnico, manifestou-se pelo arquivamento da Representação Externa, por considerar que o pedido de aumento do repasse, baseado na memória de cálculo da consultoria jurídica da UCMMAT, apresentou valores mensais e total solicitados para o exercício que extrapolam o limite máximo constitucional (fls. 152/157-TCE).

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 3.290/2012, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, opinou pelo conhecimento da presente Representação Externa e, no mérito, pela sua improcedência; pela recomendação à gestão da Câmara Municipal de Sorriso para que adeque as despesas orçamentárias, bem como que justifique a alteração de valores de créditos adicionais; concluindo pelo arquivamento dos autos.

É o relatório.

Decido.

In casu, entrevejo dos autos que a alegação da Representante fundamenta-se na memória de cálculo apresentada às fls. 78-TCE, a qual foi realizada

pela assessoria jurídica da UCMMAT e que resultou em um repasse mensal estimado em R\$ 434.233,58 para a Câmara Municipal de Sorriso, no exercício de 2011.

Em seu Relatório Técnico, a Secretaria de Controle Externo analisou a memória de cálculo e concluiu pela existência de divergências referente ao cálculo do duodécimo, consubstanciada na desconsideração da receita de contribuição de melhoria e do IPI exportação, bem como na consideração da receita de juros e multas além das tributárias (R\$ 664.376,00).

Consoante as normas constitucionais e o Acórdão nº 543/2006 deste E. Tribunal, a Equipe Técnica elaborou o seguinte quadro de cálculo:

Quadro 1. Limite de repasse para a Câmara Municipal. Receita Base – 2010 (art. 29-A, CF).			
	Cálculo TCEMT	Memória de cálculo da UCMMAT	
Especificação	Valor	Valor	Divergência
Receitas Tributárias	R\$ 20.693.869,65	R\$ 21139101,91	R\$ 445.232,26
Impostos	R\$ 17.628.608,40	R\$ 17.628.608,40	R\$ 0,00
IPTU	R\$ 2.142.369,55	R\$ 2.142.369,55	R\$ 0,00
IRRF	R\$ 2.270.719,59	R\$ 2.270.719,59	R\$ 0,00
ITBI	R\$ 3.352.948,95	R\$ 3.352.948,95	R\$ 0,00
ISSQN	R\$ 9.862.570,31	R\$ 9.862.570,31	R\$ 0,00
TAXAS	R\$ 1.361.919,52	R\$ 1.361.919,52	R\$ 0,00
Contribuição de Melhoria	R\$ 1.176,47	R\$ 0,00	-R\$ 1.176,47
Juros e multas das receitas tributárias	R\$ 217.967,27	R\$ 664.376,00	R\$ 446.408,73
Receita da Dívida Ativa Tributária	R\$ 1.118.634,31	R\$ 1.118.634,31	R\$ 0,00
Juros e multas da dívida ativa tributária	R\$ 365.563,68	R\$ 365.563,68	R\$ 0,00
Transferências da União	R\$ 15.786.132,10	R\$ 15.786.132,10	R\$ 0,00
FPM	R\$ 14.089.625,78	R\$ 14.089.625,78	R\$ 0,00
ITR	R\$ 1.212.170,26	R\$ 1.212.170,26	R\$ 0,00
IOF s/ ouro	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
ICMS Desoneração	R\$ 257.079,48	R\$ 257.079,48	
CIDE	R\$ 227.256,58	R\$ 227.256,58	
Transferências do Estado	R\$ 37.758.809,62	R\$ 37.514.808,77	-R\$ 244.000,85
ICMS	R\$ 32.152.508,63	R\$ 32.152.508,63	

IPVA	R\$5.362.300,14	R\$5.362.300,14	
IPI (Exportação)	R\$244.000,85	R\$0,00	-R\$ 244.000,85
Total Geral	R\$ 74.238.811,37	R\$ 74.440.042,78	R\$ 201.231,41
População do Município	66597	---	
Limite percentual autorizado (art. 29-A, CF)	7,00%	7,00%	
Valor máximo de repasse	R\$ 5.196.716,80	R\$ 5.210.802,99	
Parcela estimada	R\$ 433.059,73	R\$ 434.233,58	
Valor fixado na LOA e créditos adicionais	R\$ 5.035.000,00	R\$ 5.035.000,00	
Valor gasto pela Câmara Municipal	R\$ 4.826.380,16	R\$ 4.826.380,16	

É entendimento desta Corte de Contas que, caso o orçamento da Câmara Municipal seja subestimada a ponto de comprometer ou inviabilizar o seu funcionamento normal, poderá ocorrer a suplementação **desde que não exceda o limite constitucional**, consoante o Acórdão nº 1.785/2001 TCEMT.

No caso em testilha, caso os repasses mensais atingissem os R\$ 434.233,58 previstos no cálculo da UCMAT, o duodécimo atingiria R\$ 5.210.802,99, ultrapassando o limite máximo permitido no art. 29-A, da Constituição da República, que é de R\$ 5.196.716,80.

Noutro norte, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, no Acórdão nº 254/2007 e na Resolução de Consulta nº 21/2009, recomenda a adequação orçamentária da Câmara Municipal para menos quando as sobras orçamentárias ocorrem reiteradamente.

Compulsando os autos constatei que nos últimos exercícios foi comum e reiterada a prática da devolução de parcela do duodécimo aos cofres públicos pela Câmara Municipal de Sorriso, ao passo que de 2008 a 2011 houve devoluções no montante correspondente a R\$ 583.117,67; R\$ 726.413,45; R\$ 121.827,95; e R\$ 208.619,84.

Portanto, os fatos noticiados pela Representante não prosperam, pois a Prefeitura Municipal de Sorriso observou as regras contidas na Constituição da República e o entendimento já exarado por esta Corte de Contas, bem como não se configurou nenhum prejuízo à Câmara Municipal.

Ante o exposto, acompanho o Parecer nº 3.290/2012, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, no sentido de **JULGAR IMPROCEDENTE** a Representação Externa nº 159204/2012.

Representação Externa nº 221384/2011

Trata-se de Representação Externa, proposta pela Câmara Municipal de Sorriso, em desfavor da Prefeitura Municipal de Sorriso e da empresa Carlina Promoções e Publicações LTDA., em razão de alegada contratação de serviços de decoração natalina mediante inexigibilidade licitatória, em desconformidade com a legislação pertinente.

Sustentou a Representante, que o Gestor teria contratado a empresa ora Representada para executar os serviços de decoração natalina denominado “Projeto Magias e Encantos de Natal” no Município de Sorriso pelo valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), mediante processo de inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25, da Lei 8.666/1993.

Alegou, ainda, que os serviços de decoração natalina no Município de Sorriso não se amoldaram a qualquer das situações descritas na legislação invocada (art. 13 da Lei 8.666/93), o que denunciou a ilegalidade da referida contratação.

Ressaltou, por fim, que o valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) não correspondia ao praticado no mercado, levando-se em consideração a qualidade dos serviços e a quantidade dos produtos utilizados e que o objeto social descrito como atividade econômica não seria compatível com o objeto do processo de inexigibilidade.

A Secretaria de Controle Externo da 3ª Relatoria, por meio do Relatório Técnico, manifestou-se pela improcedência e posterior arquivamento do feito, por concluir pela legalidade da contratação, ao passo que o evento “Magia e Eventos de Natal” realizado pela empresa Carlina Promoções e Publicidades Ltda. encontra-se registrado na Fundação Biblioteca Nacional do Ministério da Cultura o que comprova a sua notória especialização, bem como o valor por cenário contratado apresenta-se razoável.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 3.215/2012, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, opinou pelo conhecimento da presente Representação de Natureza Externa e, no mérito, pela sua improcedência, e consequentemente pelo seu arquivamento (fls. 111/121-TCE).

É o relatório.

Decido.

A Representação Externa consiste na suposta irregularidade na contratação, por meio da inexigibilidade, da empresa Carlina Promoções e Publicidades Ltda., para prestar serviços de decoração natalina denominado “Projeto Magias e Encantos de Natal” no Município de Sorriso.

Prefacialmente, é salutar enfatizar que o processo licitatório destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo.

Nessa senda, o renomado doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello¹, leciona:

¹ 11 Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, 12a Edição, 2a Tiragem, página 456,

“Pode-se conceituar licitação da seguinte maneira: é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.”

Diante dessas breves ponderações, fica evidente que a contratação por meio de dispensa e de inexigibilidade são formas excepcionais, por isso devem ser utilizadas somente nos casos imprescindíveis e legalmente previstos.

O art. 25, da Lei nº 8.666/1993, prevê as possibilidade para a contratação mediante inexigibilidade:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1o Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”

Para a contratação por inexigibilidade a Administração Pública deve formalizar o processo administrativo da mesma forma atentando-se ao disposto no art. 26, da Lei nº 8.666/1993:

“Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 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 a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.”

Compulsando os autos, corroboro com os entendimentos técnico e ministerial que o procedimento administrativo obedeceu às exigências da legislação em vigor, especialmente o que dispõe o artigo 25, caput e seu § 1º c/c artigo 26 da Lei nº 8.666/1993.

Vale ressaltar que, consoante informação e documentos acostados no processo licitatório, a empresa representada possui notória especialização, com profissionais qualificados, bem como detém a autoria e propriedade do evento natalino, “Magia e Eventos de Natal”, o qual está devidamente registrado na Fundação Biblioteca Nacional do Ministério da Cultura. Por esta razão, a sua cópia por outras empresas acarretaria afronta aos direitos autorais da empresa.

No que tange ao valor do contrato, a Secretaria de Controle Externo informou em seu relatório que o valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para a execução do projeto encontra-se razoável.

Ressalto que a decoração natalina ou qualquer evento cultural encontra respaldo no art. 215, da Constituição da República, o qual dispõe que “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.

Ainda, restou evidente a singularidade do serviço contratado, posto que o Certificado de Registro ou Averbação fornecido pela Fundação Biblioteca Nacional do Ministério da Cultura protege a literalidade do trabalho, proibindo a sua reprodução por terceiros.

Por fim, com relação ao objeto social descrito como atividade econômica da empresa contratada não ser compatível com o objeto do processo de inexigibilidade, verifico que tal alegação não procede, tendo em vista a cláusula segunda do contrato de constituição societária por quotas de responsabilidade limitada da empresa, o objeto

social contempla promoções e produções artísticas e culturais, bem como a assessoria em eventos festivos (fls. 75/77-TCE).

Ante o exposto, acompanho o Parecer nº 3.215/2012, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, no sentido de **JULGAR IMPROCEDENTE** a Representação Externa nº 221384/2011.

MÉRITO

Passo a analisar as irregularidades remanescentes no **Processo nº 142760/2011**, apontadas nas Contas Anuais de Gestão pelo relatório técnico conclusivo da Secretaria de Controle Externo, corroborado pelo Parecer Ministerial.

1. JB 09. Despesa_Grave_09. Realização de despesa sem emissão de empenho prévio (art. 60 da Lei nº 4.320/1964). Item 3.2 – 6;

1.1. Ausência de empenho prévio no montante de R\$ 121.620,00, referente ao contrato nº 04/2011, tendo em vista que o empenho nº 631/2011 foi realizado em 19/01/2011 e o contrato assinado em 17/01/2011, assim como o empenho nº 8618/2011, no valor de R\$ 49.620,00 (fls.1372 à 1395-TCEMT), uma vez que a emissão da nota fiscal nº 20.762 de 18/06/2011 (fls. 1393-TCEMT) foi emitida previamente aos empenho datado em 21/06/2011, contrariando art. 60 da Lei nº 4.320/64, conforme Quadro 01:

Quadro 01- demonstrativo de empenho a posteriori em relação aos contratos

Contrato nº	Data da Assinatura do Contrato ou nota fiscal, em:	Empenho nº	Valor (R\$)	Empenho a posterior em
04/2011	17/01/2011	631/2011	72.000,00	19/01/2011
-----	18/06/2011	8618/2011	49.620,00	21/06/2011
Total	---	---	121.620,00	---

Em sede de defesa, o Gestor alegou que *“apenas o Contrato de número 04/2011 foi empenhado dois dias após a assinatura e mesmo assim o primeiro pagamento só foi efetuado no mês de fevereiro conforme extrato do empenho. Quanto ao Contrato 135/2010, este se refere ao credenciamento de empresas para a realização de exames de laboratório com validade para um ano. Desta forma a despesa só é empenhada quando solicitada pela secretaria, portanto não foi efetuada despesa sem empenho prévio. E da mesma forma o contrato 044/2011 que foi assinado no dia 21/06/2011 e empenhado no mesmo dia 21/06/2011.”*

De posse da defesa, a Secretaria de Controle Externo manifestou-se pela manutenção da irregularidade nos seguintes termos:

“Verifica-se que o Gestor admite o atraso do empenho nº 631/2011 referente ao contrato nº 04/2011. Quanto ao empenho nº 8453/2011 referente ao contrato nº 135/2010, procede a justificativa do Gestor, tendo em vista que a despesa só é empenhada na medida da solicitação dos exames laboratoriais pela secretaria de saúde. Quanto ao empenho nº 8618/2011 no valor de R\$ 49.620,00, referente a aquisição de 30 televisores de 42 polegadas, a alegação do Gestor não procede, uma vez que a emissão da nota fiscal nº 20.762 de 18/06/2011 (fls. 1393-TCENT) foi emitida previamente ao empenho datado em 21/06/2011. Diante do exposto mantém-se a irregularidade (...).”

Vale ressaltar que ao realizar uma despesa pública, o Gestor deve se atentar para as regras da execução orçamentária.

Para se compreender melhor a fase de execução orçamentária é importante dividir a despesa nas suas fases de empenho, liquidação e pagamento, conforme dispõe a Lei nº 4.320/1964, que rege os processos de elaboração e execução orçamentária no Brasil. O empenho é a fase contábil inicial da despesa que pode ser imediatamente seguida da liberação e pagamento por parte do tesouro ou aguardar por

um período prolongado².

É preciso destacar a importância da realização das despesas com os prévios empenhos, considerando que o ato de gestão financeira que concretiza a primeira fase da execução orçamentária do gasto público é o ato de empenho. Sem a sua realização, as despesas, em regra, não poderão ser liquidadas e pagas, pois, caso ocorram, poderão configurar despesas irregulares.

A Lei nº 4.320/1964, em seu art. 60, veda a realização de despesas sem a emissão devida do empenho:

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

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.”

Em que pese a obrigatoriedade atribuída aos Entes Públicos pela Lei nº 4.320/1964, verifico que o apontamento da irregularidade em testilha não encontra respaldo no Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade. Ambos os empenhos posteriores auditados pela Equipe Técnica desta Corte de Contas encontram-se em dissonância com a normativa infraconstitucional **em no máximo 03 (três) dias.**

Contrato nº	Data da Assinatura do Contrato ou nota fiscal, em:	Empenho nº	Valor (R\$)	Empenho a posterior em
04/2011	17/01/2011	631/2011	72.000,00	19/01/2011
-----	18/06/2011	8618/2011	49.620,00	21/06/2011

² http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/VIIPremio/sistemas/3siafpVIIPTN/moraes_junior.pdf

A corroborar com a minha ponderação transcrevo parte do Parecer da Advocacia Geral da União nº 0286, Processo nº 46336.000462/2008-00, elaborado pelo Consultor Jurídico Jerônimo Jesus dos Santos:

“Ementa: Consulta formulada pela Coordenação Geral de Recursos Logísticos/SPOA/MTE, relativamente à publicação de extrato de contrato celebrado em face de reconhecimento de situação ensejadora de inexigibilidade de licitação, sendo que a emissão da Nota de Empenho somente ocorrerá após o instrumento contratual já se encontrar em plena Vigência. Possibilidade jurídica. Opinativo favorável à pretendida publicação.

(...)

8. Relativamente ao momento adequado para a emissão da Nota de Empenho, a doutrina tem entendido que deveria preceder a contratação, entretanto, caso ocorra posteriormente, tal fato não macula o procedimento. Veja-se, exemplificativamente, o que ensina o Professor JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES, textualmente, relativamente a tal matéria:

‘Neste passo, é bom lembrar que o ato administrativo, interna corporis, do ordenador de despesas que separa recursos orçamentários, no momento em que a obrigação é constituída, é o empenho, mas este pode ou não ser formalizado com a emissão de um documento - nota de empenho. Em casos expressamente previstos em lei, pode a nota de empenho até ter valor jurídico equivalente ao contrato e ser objeto, inclusive, de demanda judicial.

Como a nota de empenho materializa o empenho, por vezes

questionam se a mesma deve preceder o compromisso ou ser dele decorrente. **A resposta é que, em princípio, o empenho é o próprio compromisso na área financeira e o seu momento deveria, em tese, preceder a formalização externa pelos atos jurídicos pertinentes. Contudo, desde que ocorra no procedimento administrativo, não há irregularidade.**

O que não se admite é a pactuação de um compromisso sem o prévio empenho, mas se o mesmo, no âmbito interno, é concomitante ou alguns dias a posteriori, com dotação suficiente e adequada, não há problemas maiores em flexibilizar a norma, conforme as rotinas da organização. (...) Ocorre que, em função das realidades locais e do volume de omissões na assinatura do contrato, as ocorrências de anulações podem justificar o procedimento descrito.'

9. Observe-se, também, que a Nota de Empenho assume a natureza contratual, extrapolando, portanto, o aspecto meramente orçamentário-financeiro. Diz o do art. 6º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, textualmente: 'O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.' Destacou-se.

10. Assim, o fato de haver sido emitida Nota de Empenho em data posterior à celebração do contrato, salvo outro melhor e mais fundamentado entendimento, não caracteriza

irregularidade administrativa.”³

No presente caso, vale ressaltar que há ausência de prejuízo e de mácula nos processos administrativos por parte da Administração Pública, ao passo que os empenhos foram feitos alguns dias posteriormente à celebração do contrato.

Assim, entendo pelo saneamento do apontamento, porém, determino à Gestão que se atente às regras legais da execução orçamentária, como forma de garantir a lisura, transparência e eficiência dos atos praticados pela Administração Pública.

2. HC 05. Contrato_Moderada_05. Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes).

2.1. Ocorrência de irregularidade na execução do serviço referente ao contrato nº 299/2007 (fls.1396 à 1405-TCEMT), referente à empresa Nota Control Tecnologia Ltda., cujo objeto trata-se de serviço de organização e controle por meio de sistema informatizado da arrecadação do imposto sobre serviço – ISS, tendo em vista que a prorrogação do contrato extrapolou o período estipulado para serviços de programas de informática, o qual é estabelecido um prazo de 48 meses após o início da vigência do contrato que ocorreu em 14 de dezembro de 2007 (art. 57, IV da Lei nº 8.666/93). Seu quarto termo aditivo, de 20/12/2011, em sua cláusula quarta, prorroga o prazo por mais 12 meses, compreendendo o período de 02 de janeiro de 2012 à 31 de dezembro de 2012 (fls. 1434 e 1435-TCEMT). Item 3.4-2;

A defesa justificou que a “arrecadação de ISSON é sim um serviço de natureza continuada, pois não é possível interromper o serviço de cobrança do tributo sob pena de renúncia de receita”.

Em sede de Relatório Conclusivo, a Equipe Técnica manifestou-se pela

³ <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=258792>

reclassificação da irregularidade consoante o teor descrito acima, bem como ponderou:

“Apesar da defesa basear na legalidade do art. 57, II da Lei nº 8.666/93, alegando serviço contínuo, devido a prestação de serviço de cobrança do ISS ser realizada por meio de um sistema informatizado, há de observar também o inciso IV do mesmo artigo 57, de maior especificidade, o qual limita a prorrogação do contrato pelo período de 48 meses para os casos de utilização de programas de informática, contrariando art. 57, IV da Lei nº 8.666/93 e Acórdão 481/2007- Plenário-TCU. Desta forma, não há necessidade de interromper a cobrança, apenas planejar com antecedência a realização de um novo certame dando continuidade ao serviço e atendendo a legalidade da norma. Irregularidade mantida (...).”

Acerca da irregularidade apontada pela Equipe Técnica deste Tribunal de Contas, a Lei nº 8.666/1993 dispõe, em seu art. 57, que os contratos administrativos somente poderão ser prorrogados sem a observância da vigência do crédito orçamentário quando a prestação dos serviços for de natureza continuada.

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

III - (Vetado).

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração.”

O caso em tela deve ser analisado sob dois prismas: um, o serviço de arrecadação de ISSQN é um serviço público de natureza continuada; dois, o serviço de informática não é um serviço público de natureza continuada.

Os dois serviços são prestados de forma interligada, mas o serviço de informática é meio para a arrecadação de ISSQN. Portanto, significa dizer que a Administração Pública está autorizada a prorrogar o contrato de um exercício financeiro para o outro, mas atentando-se ao prazo razoável para a realização de nova licitação e para a regularização do contrato.

Ademais, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso já exarou entendimento de que o § 2º, do art. 57, da Lei de Licitações e Contratos deve ser obrigatoriamente observado, haja vista a **situação excepcional da prorrogação contratual**, consoante a Resolução de Consulta nº 54/2008.

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 54/2008.

EMENTA: SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA. CONSULTA. CONTRATO. ALTERAÇÃO. PRAZO. CONFIGURA EXCEÇÃO A HIPÓTESE EM QUE O PRAZO DE

EXECUÇÃO DO CONTRATO POSTO NO CRONOGRAMA FÍSICO É DIFERENTE DO PRAZO FIXADO NA CLAÚSULA CONTRATUAL.

RESPONDER AO CONSULENTE QUE: 1) REGRA GERAL, OS CONTRATOS DEVEM SER FIRMADOS PARA SEREM CUMPRIDOS NO MODO E PRAZO FIXADOS ORIGINALMENTE E SUAS ALTERAÇÕES DEVEM SER EXCEÇÕES; 2) **A PRORROGAÇÃO DO PRAZO PARA EXECUÇÃO DO OBJETO DO CONTRATO E DO PRAZO DO CONTRATO DEVEM SER REALIZADAS POR MEIO DE TERMO ADITIVO, DESDE QUE A SITUAÇÃO DO CASO CONCRETO SE ENCAIXE NUMA DAS HIPÓTESES PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO E APÓS TOMADAS TODAS AS PROVIDÊNCIAS LEGAIS, COMO: JUSTIFICATIVA POR ESCRITO, PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE E DENTRO DO PRAZO ORIGINAL DO CONTRATO;** 3) EM TODOS OS CASOS, O ADMINISTRADOR TEM O DEVER DE APURAR AS RESPONSABILIDADES, REGISTRÁ-LAS E PROVIDENCIAR A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES CABÍVEIS, SE FOR O CASO; 4) É RAZOÁVEL QUE O PRAZO PARA EXECUÇÃO DO OBJETO DO CONTRATO E O PRAZO POSTO NO CONTRATO SEJAM COINCIDENTES; E, 5) EXCEPCIONALMENTE, NO CASO DE CONTRATO DE OBRA, O PRAZO POSTO NO CONTRATO PODE SER MAIOR, EM ATÉ 90 DIAS, DO PRAZO DE EXECUÇÃO DA OBRA, PARA FINS DE RECEBIMENTO DEFINITIVO.

Por derradeiro, vejo a necessidade de se fazer uma ponderação acerca dos serviços de natureza continuada. Leciona o professor Marçal Justen Filho:

“A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange

os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não se exaure prestação semelhante no futuro.”

Assim, afasto a incidência da irregularidade. Todavia, determino a realização de nova licitação para a execução deste serviço, uma vez que a prorrogação até o dia 31/12/2012 é mais do que razoável em se tratando de situações excepcionais. O ideal é que a arrecadação do ISSQN seja processada por sistema próprio da municipalidade.

3. MC 02. Prestação de Contas_Moderada_02. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE-MT nº 14/2007; da Resolução Normativa TCE-MT nº 16/2008, alterada pelas Resoluções Normativas TCE-MT nº 12/2009 e nº 13/2010; e demais legislações).

3.1. As informações e os documentos obrigatórios de **dezembro/2011** foram enviados intempestivamente ao TCE/MT. (art. 70, CF; e art. 184, Res. nº 14/07- TCE/MT). Item 3.11 – 1;

Origem	Peças de Planejamento	Prazo TCE	Data do 1º Envio	Situação	Processo nº
APLIC-Cidadão	Dezembro	29/02/12	17/03/12	FORA DO PRAZO	14276-0/2011

O Gestor alegou que o atraso ocorreu em decorrência da dificuldade de formatar os dados para envio de acordo com as novas tabelas criadas pelo sistema Aplic. Ressaltou que será feita o recolhimento da multa de 7,7 UPFs/MT, assim que lançada no sistema desta Corte.

A Análise Técnica manifestou-se pela manutenção da irregularidade, haja

vista a admissão pelo Gestor do atraso no envio das informações referentes ao mês de Dezembro/2011.

In casu, o atraso dessas informações é fato incontroverso. Assim, cumpria ao gestor agir com diligência necessária a impedir que tais remessas fossem realizadas tempestivamente.

Frise-se que o envio intempestivo das informações e documentos obrigatórios para este Tribunal de Contas constitui infração administrativa, consoante o art. 289, VII do Regimento Interno, pois há descumprimento de preceito normativo que impõe aos gestores o dever de publicidade dos seus atos e gastos.

Ademais, a lisura e a transparência dos atos administrativos estão fundamentadas nos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Configurada a impropriedade, resta a quantificação da sanção.

Destarte, concluo pela manutenção da irregularidade, uma vez que restou evidenciado a infração às normativas regimentais e legais, bem como proponho a aplicação de multa de 06 UPFs/MT, devido à remessa mensal intempestiva do mês de dezembro.

04. HB 06 – Irregularidade Grave – Contrato_a Classificar_06. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei nº 8.666/1993 e demais legislações vigentes).

4.1) Contrato nº 154/2010: Durante a execução da obra houve excesso de termos aditivos (valor e prazo), caracterizando projeto básico/executivo deficiente. (Tópico 3.3.1.9).

4.2) Contrato nº 051/2010: Durante a execução da obra houve excesso de termos aditivos (valor e prazo), caracterizando projeto básico/executivo deficiente. (Tópico 3.3.2.9).

4.3) Contrato nº 056/2010: Durante a execução da obra houve excesso de termos aditivos (valor e prazo), caracterizando projeto básico/executivo deficiente. (Tópico 3.3.4.9).

Os três achados de auditoria apontados pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia têm uma única descrição, qual seja, a deficiência da elaboração dos projetos básicos para a execução fidedigna dos Contratos nº 154/2010; nº 051/2010 e nº 056/2010.

A Lei nº 8.666/1993 conceitua “projeto básico” como:

“Art. 6^o Para os fins desta Lei, considera-se:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações

que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;”

É sabido que o projeto básico deve estabelecer com precisão todas as características, as dimensões, as especificações, as quantidades de serviços e de materiais, os custos e o prazo necessários para execução completa da obra, de forma a evitar alterações e adequações durante a elaboração do projeto executivo e a realização das obras. Isso por que é garantido à empresa licitante o direito de saber e compreender a complexidade da obra a ser executada. A simples modificação do projeto básico é licita, mas não deve descaracterizar a essência do objeto licitado.

Compulsando os autos, verifiquei que a Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia não apontou os aditivos realizados apenas no exercício de 2011, objeto das presentes Contas. Consoante normas regimentais, com respeito a aditivos que ultrapassem o exercício de 2011, sua análise não deve ser feita no contexto das presentes contas e nem por este Relator.

Portanto, passo aos estudos dos aditivos ocorridos somente no exercício de 2011, conforme descritos abaixo:

I) Contrato nº 154/2010:

- 1º Termo Aditivo (**Prazo**) - Foi aditado o prazo de 60 (sessenta) dias, passando o término para 26/08/2011, assinado em **27/05/2011** pelo Prefeito Municipal de Sorriso, Sr. Clomir Bedin;
- 2º Termo Aditivo (**Prazo**) - Foi aditado o prazo de 90 (noventa) dias, passando o término para 25/11/2011, assinado em **26/08/2011** pelo Prefeito Municipal de Sorriso, Sr. Clomir Bedin;
- 3º Termo Aditivo (**Prazo**) - Foi aditado o prazo de 90 (noventa) dias, passando o término para 23/02/2012, assinado em **25/11/2011** pelo Prefeito Municipal de Sorriso, Sr. Clomir Bedin;

II) Contrato nº 51/2010:

- 3º Termo Aditivo (**Prazo**) - Foi aditado o prazo de 90 (noventa) dias, passando o término para 03/06/2011, assinado em **04/02/2011** pelo Prefeito Municipal de Sorriso, Sr. Clomir Bedin;
- 4º Termo Aditivo (**Valor**) - Foi aditado o valor de R\$ 20.210,14, prefazendo o valor total de R\$ 1.110.780,37, assinado em **16/03/2011** pelo Prefeito Municipal de Sorriso, Sr. Clomir Bedin;
- 5º Termo Aditivo (**Prazo**) - Foi aditado o prazo de 60 (sessenta) dias, passando o término para 02/08/2011, assinado em **03/06/2011** pelo Prefeito Municipal de Sorriso, Sr. Clomir Bedin;
- 6º Termo Aditivo (**Valor**) - Foi aditado o valor de R\$ 155.566,32, prefazendo o valor total de R\$ 1.266.346,69, assinado em **14/06/2011** pelo Prefeito Municipal de Sorriso, Sr. Clomir Bedin;
- 7º Termo Aditivo (**Prazo**) - Foi aditado o prazo de 60 (sessenta) dias, passando o término para 30/09/2011, assinado em **02/08/2011** pelo Prefeito Municipal de Sorriso, Sr. Clomir Bedin; e

- 8º Termo Aditivo (**Valor**) - Foi aditado o valor de R\$ 68.234,27, prefazendo o valor total de R\$ 1.334.580,96, assinado em **08/09/2011** pelo Prefeito Municipal de Sorriso, Sr. Clomir Bedin.

III) Contrato nº 56/2011:

- 1º Termo Aditivo (**Prazo**) - Foi aditado o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, passando o término para 07/02/2012, assinado em **09/11/2011** pelo Prefeito Municipal de Sorriso, Sr. Clomir Bedin;

A Lei nº 8.666/1993 prevê hipóteses em que, não havendo culpa do executor pelos atrasos provocados no cronograma das obras, este será prorrogado com a garantia a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato:

"Art. 57. (...)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

(...)"

Com efeito, os contratos de obra pública não se findam pela extinção do prazo contratual, mas sim, pela conclusão da obra.

Neste sentido, ainda:

“Súmula 191 - TCU

Torna-se, em princípio, indispensável à fixação dos limites de vigência dos contratos administrativos, de forma que o tempo não comprometa as condições originais da avença, não havendo, entretanto, obstáculo jurídico à devolução de prazo, quando a Administração mesma concorre, em virtude da própria natureza do avençado, para interrupção da sua execução pelo contratante”

A melhor doutrina também acompanha esta senda de entendimentos. Carlos Pinto Coelho Motta fornece concludente lição concernente à matéria:

"O contrato não prorrogado se extingue automaticamente. Entretanto, no direito público, nem sempre a extinção do contrato decorre do término do seu prazo. Pode-se ter um contrato, com prazo de vigência expirado e sem término de execução do objeto; o que permite, em determinadas circunstâncias, a devolução do prazo, como previsto no art. 79, §5o, da Lei n. 8.666/93. Nesse particular, o intérprete deve estar atento aos 'fatos da administração', à legislação de vigência e à análise objetiva⁴".

4 Eficácia nas licitações e Contratos. 7a Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. P. 294.

Acerca dos excessos de termos aditivos efetivados nos Contratos nº 154/2010; nº 051/2010 e nº 056/2010, apontados pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia, não vislumbro a possibilidade de uma conclusão irrefutável de que os projetos básicos/executivos sejam deficientes.

Consoante se extrai dos argumentos acima esposados, bem como da própria legislação vigente, é lícita a realização de termos aditivos para os contratos celebrados com a Administração Pública.

Por derradeiro, anoto que em nenhum contrato analisado ocorreu a prorrogação do contrato com a sua vigência vencida, o que demonstra atenção aos princípios da Legalidade e da Eficiência da Gestão em comento.

No que tange aos termos aditivos referentes aos valores dos contratos, verifico que a Equipe de Auditoria afirmou que *“os preços utilizados pela Prefeitura Municipal de Sorriso estão compatíveis aos preços praticados pela SECID (SINFRA)”*. Portanto, não há falar em dano ao erário, mas sim em equilíbrio econômico-financeiro inerente aos contratos celebrados com a Administração Pública.

Feitas essas ponderações, e sopesando o conjunto dos elementos presentes nas contas, considero adequado o julgamento pela **regularidade com determinações legais** das Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Sorriso, relativas ao exercício de 2011.

VOTO

Preliminarmente, em cumprimento ao art. 1º, inciso XV, da Lei Complementar nº 269/2007, acolho os Pareceres nº 3.290/2012 e 3.215/2012, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, e julgo **IMPROCEDENTES** as **Representações Externas nº 159204/2011 e nº 221384/2011**.

No mérito, acolho o Parecer nº 3.608/2012, da lavra do Procurador de Contas William de Almeida Brito Júnior, e, com fulcro nos arts. 23, 70, II, 72 e 75 da Lei

Complementar nº 269/2007, c/c o art. 194, I, §1º da Resolução nº 14/2007, **VOTO** no sentido de:

I – julgar **regulares com determinações legais** as Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Sorriso, referentes ao exercício de 2011, sob a responsabilidade do Sr. Clomir Bedin (**Processos nº 142760/2011 e nº 137065/2012**);

II – **aplicar** ao Sr. Clomir Bedin **multa** no valor total correspondente a 06 UPFs/MT, em razão do descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (MC 02);

III – **determinar** à atual gestão da Prefeitura Municipal de Sorriso que busque mecanismos que atendam os dispositivos contidos nas Leis nº 4.320/1964 e nº 8.666/1993, bem como a realização de nova licitação para a execução do serviço de organização e controle por meio de sistema informatizado da arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN.

Ressalto que a multa imposta deverá ser recolhida aos cofres do Fundo de Reparcelamento e Modernização do Tribunal de Contas, com recursos próprios, no prazo de 60 dias, conforme disposto no artigo 286, §1º, da Resolução nº 20/2010, mediante boleto bancário que se encontra disponível no endereço eletrônico <http://www.tce.mt.gov.br/fundecontas>.

Alerto ao atual gestor ou a quem vier a sucedê-lo no sentido de que a desobediência às determinações ora impostas pode ensejar a reprovação das contas subsequentes, nos termos do artigo 193, § 2º do Regimento Interno do TCE/MT.

Ressalvo, conforme o § 3º, do art. 176, da Resolução n.º 14/2007, que essa manifestação baseou-se, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica presumida.

Por derradeiro, encaminhe-se esta decisão ao Relator das Contas do exercício de 2012 para acompanhamento do cumprimento das determinações.

É como voto.

Cuiabá, 23 de outubro de 2012.

LUIZ HENRIQUE LIMA
Conselheiro Substituto