PROCESSO : 001198/2011
ORIGEM : Prefeitura Municipal de Santana do São Francisco
ASSUNTO : 0016 – Contrato de Prestação de Serviços
INTERESSADOS : Ricardo José Roriz Silva Cruz- Prefeito
: Alberto Gomes Canuto-Contratado
ÁREA OFICIANTE : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção
PROCURADOR : Luís Alberto Meneses - Parecer nº 331/2017
RELATORA : Cons.ª Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

DECISÃO nº 31.872 SEGUNDA CÂMARA

EMENTA: Contrato de Prestação de Serviços. Prefeitura Municipal de Santana do São Francisco. Contrato de Prestação de Serviços 009/2009. Licitação. Falhas Formais. Pela legalidade da Contratação e Regularidade com ressalva da Despesa. Sem aplicação de multa ante a Prescrição. Decisão unânime.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sua composição Cameral, sob a Presidência da Conselheira Presidente **Maria Angélica Guimarães Marinho**, por unanimidade dos votos, pela **LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO E REGULARIDADE COM RESSALVA DA DESPESA**, relativo ao Contrato de Prestação de Serviços nº 009/2009, da Prefeitura Municipal de Santana do São Francisco, de responsabilidade de **Ricardo José Roriz Silva Cruz**, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 16 de maio de 2018.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Relatora

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 08/06/2018 09:26:33
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/06/2018 11:58:26
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 12/06/2018 10:12:44

RELATÓRIO

Tratam os autos sobre o contrato nº 09/2009, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Santana do São Francisco, sob responsabilidade do ex-Prefeito **Ricardo José Roriz Silva Cruz** e a empresa **Alberto Gomes Canuto.**

O contrato em questão foi oriundo do Convite nº 26/2009, que teve como objeto a "**locação de palco com 02 camarins, som, iluminação, 02 camarotes, hospedagem e alimentação"**, para as festividades alusivas à festa de "Bom Jesus dos Navegantes", no período de 13 a 18 de janeiro de 2009, no valor global de R$ 50.216,00 (cinquenta mil duzentos e dezesseis reais).

Em Informação Preliminar nº 48/2011 (fls. 160/164), a 1ª CCI concluiu que o processo não estava devidamente instruído, com ausência de comprovação da realização da despesa, constatando as seguintes irregularidades:

1- empresa **R.M. Eventos Ltda**. não deveria ter sido convidada, uma vez que não é do ramo pertinente (quanto aos itens hospedagem e alimentação); na proposta de preços dessa firma não consta assinatura dos sócios;

2- empresa **Danielle Locações de Som Ltda**. ME não deveria ter sido convidada, uma vez que não é do ramo pertinente (quanto aos itens hospedagem é alimentação); assinatura do procurador dessa empresa não pôde ser confirmada;

3- empresa "**Alberto Gomes Canuto"** (**Forrozão H20)**, vencedora da licitação, não deveria ter sido convidada, uma vez que não é do ramo pertinente ao objeto da licitação, (quanto aos itens hospedagem e alimentação);

4- indício de superfaturamento no item "locação de palco";

5- indício de superfaturamento no item "locação de equipamento de sonorização";

6- falta de especificação no item "hospedagem" (tipo de hospedagem, quantidade de quartos/apartamentos, local, tempo de permanência, quantidades de pessoas beneficiadas, etc.) e "alimentação";

7- ausência de documentos comprobatórios da realização de cotação dos preços balizadores da licitação.

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 08/06/2018 09:26:33
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/06/2018 11:58:26
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 12/06/2018 10:12:44

Devidamente notificado (Notificação nº 494/2011, fls. 172/173), o interessado apresentou suas alegações de defesa (fls. 177/181), rebateu as irregularidades apontadas, requereu que o julgamento fosse pela regularidade da despesa e juntou documentos. (fls. 182/194)

Em Informação Complementar n°02/2017 (fls. 203/222), a Coordenadoria Técnica analisou a defesa, aduziu que as irregularidades encontradas na sua maioria, não foram sanadas, de forma que opinou pela irregularidade da contratação, com aplicação de multa administrativa fulcrada no art. 60, inciso II da Lei Complementar nº 04/1990.

Instado a se manifestar, o *douto* Procurador **Luís Alberto Meneses**, em Parecer nº 331/2017 (fls. 228), opinou pela Ilegalidade da despesa e pela declaração da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas. E, considerando que a conduta do gestor configura-se, em tese, como ilícito, opinou pela representação ao Ministério Público Estadual.

É o relatório.

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 08/06/2018 09:26:33
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/06/2018 11:58:26
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 12/06/2018 10:12:44

VOTO

Ressalto, desde logo, que os órgãos técnicos desta Casa atestaram as irregularidades perpetradas na contratação em espeque. No entanto, analisando os autos promovo entendimento divergente, o que passo a fazer neste momento da seguinte forma:

Segundo consta das Informações prestadas pela Coordenadoria Técnica houve violação à Lei Federal nº 8.666/93, quando do chamamento das empresas para atenderem ao Convite nº 26/2009 e posterior contratação, pela Prefeitura Municipal de Santana do São Francisco, notadamente por ter convidado 03 empresas não pertencentes ao ramo do objeto licitado.

No tocante à questão e expedição dos convites às empresas **R.M. Eventos Ltda, Danielle Locações de Som Ltda-ME** e "**Alberto Gomes Canuto"** (**Forrozão H20)**, em que pese a alegação de que não deveriam ter sido convidadas para o certame, por não pertencerem ao ramo do objeto licitado, entendo que o conjunto de atividades constante nos respectivos Cartões de Inscrição da Receita Federal(CNPJ), decorre logicamente para satisfação do objeto da licitação, de forma que justifica o chamamento e sana a referida falha.

Seguindo esse raciocínio, sobre a empresa vencedora da licitação, deve-se interpretar de forma extensiva e considerar que no seu ato constitutivo, consta como objetivo geral **os** "**serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas"**. Entendo, portanto, que o seu ramo de atividade era pertinente ao objeto da licitação, mesmo na hipótese de não mencionar especificamente os itens "hospedagem e alimentação", considerando que foi contratada para prestar um serviço pertinente à organização da festa de Bom Jesus.

A propósito disso, sobre a modalidade Convite, a Lei Federal nº 8.666/93 o define da seguinte forma: ***"Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, (...)."*** Claro está, portanto, o requisito essencial para que a empresa participante pertença ao ramo de atividades pertinente ao objeto licitado.

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 08/06/2018 09:26:33
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/06/2018 11:58:26
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 12/06/2018 10:12:44

Quanto à falta de especificação para os itens "**alimentação" e "hospedagem**" (tipo de hospedagem, quantidade de quartos/apartamentos, local, tempo de permanência, quantidades de pessoas beneficiadas), de certo que a administração foi negligente quando da preparação da minuta do Convite, porquanto não fez constar no projeto básico os requisitos necessários para o fornecimento de tais serviços, sendo este um balizador para a preparação da proposta de preços, situação que não se coaduna com o princípio da licitação, o de garantir a proposta mais vantajosa para a administração.

Em que pese tal deficiência, o interessado, em sua defesa afirmou que os itens: alimentação e hospedagem referiam-se às despesas que a contratada teria com o seu próprio pessoal, na execução do objeto, embora esta informação não se encontre definido no instrumento convocatório.

Em sendo assim e considerando que a licitação foi do tipo menor preço global, onde a administração deve levar em consideração a proposta de menor preço, que contemple todos os serviços especificados, entendo que essa falha deva ser relativizada.

No tocante aos indícios de superfaturamento, mencionados na análise técnica para os itens "**locação de palco e locação de equipamento de sonorização**", fazendo uma análise perfunctória, entendo que a questão não pode ser enfrentada de maneira superficial, uma vez que o tema exige maior aprofundamento.

A propósito, entendo que a presente contratação foi do tipo menor preço global e restou efetivada com valores abaixo do orçamento estimado pelo Órgão Público, fls. 09 dos autos, enquanto isso o indício de superfaturamento tomou por base uma licitação realizada 06 meses após a contratação analisada, sem que restasse demonstrada vinculação entre os contratados, nem tampouco comparações objetivas e técnicas sobre os objetos contratados, por exemplo: especificações técnicas (dimensão do palco, qualidade do produto ofertado, prazos, quantidade de eventos realizados, dentre outros itens).

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 08/06/2018 09:26:33
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/06/2018 11:58:26
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 12/06/2018 10:12:44

Sobre a questão entendo razoável discorrer sobre entendimento do Tribunal de Contas da União, em Acórdão nº 1.219/2014-Plenário TCU, que transcrevo:

> *"Não existe método padrão para cálculo de sobrepreço aplicável genericamente a todas as situações, devendo tal opção ser realizada à luz das peculiaridades do caso concreto. Não é adequada a fixação do Método da Limitação dos Preços Unitários como metodologia prioritária na análise realizada pelo TCU de contratos de obras públicas, embora tal técnica possa ser adotada preferencialmente na análise de editais. O Método da Limitação de Preços Globais, na maior parte das vezes, é o mais apropriado na análise de contratos de obras públicas, ressalvadas as especificidades da situação concreta."*

Neste sentido, não posso concordar com os órgãos técnicos sobre a existência de superfaturamento de preços, por entender necessário que o método de avaliação e quantificação do objeto contratado deveria ter percorrido algumas variantes, as quais não foram encontradas na informação técnica. Tal falha, embora aparentemente de natureza grave, não resta suficiente para irregularizar o contrato, haja vista ausência de comprovação cabal do dano e do *quantum* a ser ressarcido, sendo apenas passível de reprimenda via multa administrativa.

Retornar os autos à CCI para uma reanálise da instrução, decorridos mais de 09 anos dos fatos, não seria razoável com o regular andamento do processo, de forma que a apuração realizada pela especializada deve ser levada a efeito, nos termos em que se encontra colacionada aos autos, sem prejuízo da análise, portanto.

Assim, divirjo do entendimento do representante do Parquet no quesito que se refere à ilegalidade da despesa, por considerar que esta transcorreu dentro da ordem estabelecida pelos arts. 60 a 63 da Lei Federal nº 4.320/1964, quando foi empenhada previamente, liquidada e paga na sua integralidade.

Por derradeiro enfrento a questão relativa à arguição de "**ausência de documentos comprobatórios da realização de cotação dos preços balizadores da licitação**", onde a parte interessada se manifestou alegando que promoveu as cotações de preços de forma verbal, por telefone e pela internet. Resta, portanto consignado no pedido da licitação a estimativa de custo. Verifico que não houve a

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 08/06/2018 09:26:33
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/06/2018 11:58:26
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 12/06/2018 10:12:44

juntada dos comprovantes das cotações de preços ao processo licitatório, situação que se perfaz como uma falha formal.

Sobre casos nesta roupagem, onde há indícios de falhas formais, quando há confirmação da prestação dos serviços, sem indicação de glosa e dano ao erário, existem precedentes desta Corte de Contas, como, por exemplo, o julgamento do Processo TC nº 001133/2014, Decisão TC nº 1.9180 – Pleno, em outubro de 2015, de relatoria do eminente Conselheiro Clóvis Barbosa de Melo, o qual foi acolhido pelo Ministério Público Especial e aprovado por unanimidade pela Regularidade com Ressalva.

No referido voto, o Conselheiro Carlos Alberto Sobral de Souza em sessão plenária, com vistas dos autos destacou:

"...não fora vislumbrado sobre preço, dano ao erário, ausência de serviço prestado, então não há alcance a ser sancionado..."

A meu sentir, seria uma iniquidade punir o gestor por irregularidades não demonstradas, restando apenas evidente a existência de falhas formais, de maneira que rejeito os opinativos dos órgãos técnicos e voto pela Regularidade do Contrato e da Despesa com ressalvas e aplicação de Multa.

Porém, no caso específico da Multa, corroboro com o entendimento do representante *Parquet* de Contras e opino pela ocorrência da prescrição quinquenal, em virtude da previsão constante no art. 69, §1º, inciso III, da Lei Complementar nº 205/2011 desta Corte de Contas, *in verbis:*

> *Art. 69. Prescreve em **5 (cinco) anos** a pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado nos feitos de qualquer natureza a seu cargo.*
>
> *§1º A prescrição deve ser decretada de ofício, ou mediante provocação de qualquer interessado, considerando-se a data inicial para a contagem do prazo:*
>
> *III- da ocorrência do fato, nos demais casos. (grifamos)*

No caso dos autos, verifico que o feito foi autuado no dia 07 de junho de 2011 e a notificação válida somente ocorreu no dia 20 de julho de 2011. Assim sendo, neste momento foi interrompida a prescrição, conforme determina o §3º, do art. 69, da Lei Orgânica deste Tribunal, iniciando novamente a contagem do prazo prescricional.

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 08/06/2018 09:26:33
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/06/2018 11:53:26
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 12/06/2018 10:12:44

Porém, quase 7 (sete) anos após a notificação do Recorrente, sem que o mesmo tenha dado causa ao extenso lapso temporal.

Impõe registrar que o largo decurso do tempo prejudica diretamente uma possível instrução processual pautada nos princípios constitucionais, na medida em que a demora excessiva dificultará sobremaneira o exercício pleno da ampla defesa, diante da óbvia dificuldade do interessado em localizar documentos e argumentos que fundamentem sua defesa.

Ademais, em respeito aos princípios norteadores da administração pública, principalmente o da eficiência e da razoável duração do processo previstos na Carta Magna, bem como o entendimento do representante do *Parquet* de Contas, **reconheço a ocorrência da prescrição quinquenal.**

Ante toda a fundamentação apresentada, que passa a integrar o dispositivo como se nele estivesse transcrito, **VOTO pela LEGALIDADE DO CONTRATO E REGULARIDADE DA DESPESA, COM RESSALVA, SEM APLICAÇÃO DE MULTA, ANTE A PRESCRIÇÃO**, sob responsabilidade de **Ricardo José Roriz Silva Cruz.**

Determino, que o atual e os futuros responsáveis pela Prefeitura Municipal de Santana do São Francisco, quando da elaboração de editais e afins observe o que emana da Lei Federal nº 8.666/93, notadamente na questão das especificações técnicas que deve conter nos projetos básicos, necessários em toda licitação para prestação de serviços.

Isto posto, e

Considerando a documentação que instrui o processo;

Considerando a análise e pronunciamentos da CCI oficiante;

Considerando a manifestação nos termos do Parecer de nº 331/2017, do *Parquet* Especial;

Considerando o relatório e voto da Conselheira Relatora;

Considerando o que mais consta dos autos.

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 08/06/2018 09:26:33
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/06/2018 11:58:26
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 12/06/2018 10:12:44

DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em **Sessão Ordinária da Segunda Câmara**, realizada no dia 16 de maio de 2018, por unanimidade de votos, **pela LEGALIDADE DO CONTRATO E REGULARIDADE DA DESPESA, COM RESSALVA, SEM APLICAÇÃO DE MULTA, ANTE A PRESCRIÇÃO, sob responsabilidade de Ricardo José Roriz Silva Cruz.**

Que o atual e os futuros responsáveis pela Prefeitura Municipal de Santana do São Francisco, observem com rigor os princípios norteadores da licitação, art. 3º, da Lei Federal nº 8.666/93, quando da elaboração de editais e afins principalmente ao elaborar as minutas dos processos licitatórios, devendo conter objetivos claros e descrição precisa do que pretende licitar; preparar projetos básicos com detalhamento dos serviços a serem licitados fazendo constar as especificações técnicas necessárias para uma boa e regular condução dos certames licitatórios.

Participaram do Julgamento os Conselheiros: **Maria Angélica Guimarães Marinho** (Presidente), **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** (Relatora), e **Carlos Pinna de Assis,** com a presença do Procurador do Ministério Público Especial de Contas **Luís Alberto Meneses.**

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em **06 de junho de 2018.**

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

MARIA ANGELICA GUIMARÃES MARINHO

Presidente

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 08/06/2018 09:26:33
Arquivo assinado digitalmente por MARIA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/06/2018 11:58:26
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 12/06/2018 10:12:44

SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS

Relatora

Fui presente:

Procurador do Ministério Público Especial de Contas

Arquivo assinado digitalmente por JOSÉ SÉRGIO MONTE ALEGRE:03845117591 em 08/06/2018 09:26:33
Arquivo assinado digitalmente por ANA ANGELICA GUIMARAES MARINHO:11660732549 em 11/06/2018 11:53:26
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 12/06/2018 10:12:44