



Fortaleza
PREFEITURA

Controladoria
e Ouvidoria

ESTUDO TÉCNICO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO

Edição I - Contratos

2021

**EQUIPE TÉCNICA DE COORDENAÇÃO E ELABORAÇÃO DO
ESTUDO TÉCNICO – PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO**

Edição I - Contratos

Coordenação Técnica Geral

Maria Christina Machado Publio

Equipe Técnica de Elaboração

Lilian Castelo campos

Maria Eduarda Martins Conegundes

Sarah Feitosa Cavalcante de Andrade

Silvia Helena Soares de Paula

1. INTRODUÇÃO

O Estudo Técnico Prestação de Contas de Gestão/2021 é um documento que apresenta uma seleção de processos de prestação de contas de gestão do Tribunal de Contas do Ceará (TCE/CE) dividindo-os em temáticas, com vistas a identificar as principais ocorrências apontadas pelo TCE/CE relacionadas a um determinado grupo, bem como, os problemas que ensejam alguma irregularidade.

O documento é resultante da análise dos certificados, pareceres e acórdãos do TCE/CE relacionados aos processos de prestação de contas de gestão dos órgãos e entidades da Prefeitura Municipal de Fortaleza, referente ao período de 2014 a 2020.

Desta análise, observou-se que das prestações de contas julgadas, 33,5% foram consideradas regulares com ressalva ou irregulares, podendo acarretar multa e/ou imputação de débito.

Prestações de Contas Julgadas - 2014 a 2020

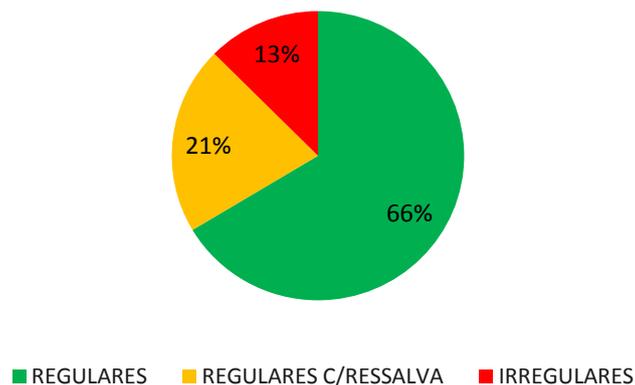


Gráfico 01: Prestações de contas de gestão dos órgãos e entidades da PMF julgadas pelo TCE/CE

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Município.

Adicionalmente, realizou-se análise de conteúdo em 222 processos de Pcs, com vistas a identificar as principais ocorrências apontadas pelo referido

órgão de Controle Externo, o que resultou na identificação de 322 ocorrências que foram agrupadas em 32 grandes grupos, conforme verifica-se na Tabela 01.

Grupo ocorrências		Quant.	Grupo ocorrências		Quant.
1	Documentação IN TCM 01/2013	94	17	Contrato de gestão	3
2	Contrato	52	18	Diárias	3
3	DEA	20	19	Execução dos programas	3
4	Demonstrações Contábeis	20	20	Fracionamento de despesa	3
5	Prazo	17	21	Aumento de despesa	2
6	Consignação	16	22	Bolsista	2
7	Licitação	16	23	Prejuízo empresa	2
8	Conciliação bancária	12	24	Receita	2
9	Parceria	9	25	Pagamento Programa Social	1
10	Restos à Pagar	8	26	Suprimento de fundos	2
11	Notas Explicativas	6	27	Aumento de obrigações	1
12	Servidor comissionado	6	28	Convênio	1
13	Cessão	5	29	Despesa indevida	1
14	Saúde	5	30	Desvio de finalidade	1
15	Documentação TCE	6	31	Patrimônio Público	1
16	Acumulação de Cargos Públicos	3	32	Vencimentos de agentes públicos	1
Total Geral			322		

Tabela 01 – Agrupamentos das ocorrências verificadas em 222 prestações de contas de gestão dos órgãos e entidades da PMF no período de 2014 a 2020.

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Município

Após o levantamento e análise de conteúdo das prestações de contas de gestão, bem como do agrupamento das ocorrências identificadas, realizou-se a avaliação dos riscos das fragilidades apontadas nas PCs pelo TCE/CE, com vistas a identificar o risco inerente de cada uma delas e assim elaborou-se a matriz de risco. Tal matriz representa os possíveis resultados da combinação das escalas de probabilidade e impacto. Assim, observa-se na Figura 01 cada um dos 32 grupos (identificados na tabela 01) distribuídos de acordo com o resultado combinado entre as duas avaliações. Ressalta-se que como critério

para avaliação do impacto, utilizou-se os valores de multas e imputação de débito gerados a partir dos julgamentos do TCE/CE.

EXPOSIÇÃO		PROBABILIDADE				
		Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito Alta
IMPACTO	Muito Alto	RM 5	RM 10	RA 15	RE 20	RE 25 ¹
	Alto	RB 4 ³ 29	RM 8	RA 12	RA 16	RE 20
	Médio	RB 3 18	RM 6	RM 9	RA 12	RA 15 ²
	Baixo	25 27 RB 2 ²³	RB 4	RM 6	RM 8	RM 10 ⁴
	Muito baixo	24 32 31 21 26 5 20 19 RB 1 ¹⁷ 16 15 14 13 12 10	RB 2	RB 3	RB 4	28 22 6 11 RM 5 9 8 7

Figura 01 – Matriz de Risco das fragilidades identificadas na Prestação de Contas de Gestão da PMF

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Município.

Dessa forma, vale salientar o grupo “contratos” que possui risco alto por possuir probabilidade “média” e impacto “muito alto”, se destacando como a categoria cujas fragilidades ocasionam maiores valores de imputação de débito e multa.

Com base nisso, escolheu-se esse grupo como objeto da primeira edição desse estudo técnico, onde evidencia-se as principais fragilidades apontadas pela corte de contas, detalhando-se ainda a interpretação da equipe técnica do TCE/CE diante da ocorrência, a legislação utilizada, os valores de imputação de débito e multas aplicadas, os processos relacionados à ocorrência para consulta.

Dessa forma, ressalta-se que tal estudo caracteriza-se como uma importante ferramenta na busca da plena regularidade das contas públicas e da melhoria na execução dos processos, mormente quando, a partir das informações verificadas, pode-se implementar controles internos que atuem como barreira e ou defesa com vistas a mitigar os riscos de recorrência das

fragilidades identificadas pelo TCE/CE, assim como também subsidiar e resguardar os gestores municipais.

2. OCORRÊNCIAS OBSERVADAS NO GRUPO CONTRATOS

Para melhor entendimento dos apontamentos do TCE/CE, as fragilidades relacionadas a contratos foram subdivididas em sete grupos, conforme observa-se no quadro 01. Destaca-se ainda a quantidade de ocorrências identificadas para cada um deles.

Grupo de Ocorrências: Contratos		
Ocorrência Resumo	Nº de Ocorrências	Processos relacionados
1. Execução do Contrato além da vigência dos créditos orçamentários	9	25612/2019-5; 17704/2019-3; 07787/2019-5; 08947/2018-9; 08907/2018-9; 08941/2018-9; 32818/2018-9; 33646/2018-0; 27460/2018-0.
2. Omissão de justificativa para aditivo	5	08876/2018-2; 32818/2018-9; 14461/2018-3; 33646/2018-0; 27460/2018-0.
3. Ausência de demonstração de vantajosidade e valor de contrato superior ao de mercado	6	17373/2019-6; 25612/2019-5; 17704/2019-3; 07787/2019-5; 08880/2018-4; 34128/2018-5
4. Descumprimento de cláusula contratual	4	09714/2019-0; 17373/2019-6; 08843/2018-9; 17399/2019-2
5. Não envio da documentação requisitada pelo TCE/CE relativo a contratos	12	08880/2018-4; 33988/2018-6; 08927/2018-4; 18238/2018-9; 13504/2018-1; 10049/2018-0; 35607/2018-0; 34128/2018-5; 10895/2018-5; 35420/2018-6; 08864/2018-6; 35588/2018-0.
6. Omissão do contrato no Sistema de Informações Municipais – SIM	3	19296/2018-6; 13504/2018-1; 33652/2018-6.

Quadro 01 – Ocorrências resumo relacionadas a Contratos.

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Município

Assim, observa-se a seguir, o detalhamento de cada ocorrência resumo identificada, a interpretação da equipe técnica do TCE/CE diante da ocorrência,

a legislação utilizada para embasamento da interpretação, as justificativas de defesa utilizadas pelos gestores do município e sua consequente aceitação ou não, os valores de imputação de débito e multas interpostas, caso já proferido o julgamento, bem como os processos relacionados à ocorrência para consulta.

2. 1. Execução do Contrato além da vigência dos créditos orçamentários

Na análise dos Certificados do TCE/CE foi possível observar que a ocorrência acerca da execução do contrato além da vigência dos créditos orçamentários aparece repetidamente como causa de irregularidade no Processo de Prestação de Contas.

A Lei 8.666/93 admite a prorrogação dos contratos administrativos, excepcionalmente, nas hipóteses elencadas no art. 57, a qual impõe como regra geral que “a duração dos contratos fica vinculada à vigência dos respectivos créditos orçamentários”. No caso em que não se enquadrar nos casos descritos no art. 57 da referida Lei, fica a administração obrigada a fixar o prazo do contrato à vigência dos respectivos créditos orçamentários, que finda em 31 de dezembro.

Portanto, de acordo com o TCE/CE, o contrato que não esteja caracterizado como serviço de natureza contínua, não pode possuir vigência que esteja contemplada em dois exercícios, mesmo que seja pela vigência de 1 ano. Exemplo: contrato de aquisição de café que se inicia em agosto de um ano e termina no ano seguinte. As análises das equipes técnicas do TCE/CE equiparam a vigência no ano seguinte como sendo um aditivo irregular.

Diante disso, um dos esclarecimentos utilizados, para justificar a continuidade do contrato no exercício seguinte, foi a decisão de optar pelo uso de uma Ata anterior para suprir as demandas da municipalidade, visando a continuidade do fornecimento do material de consumo, para a execução dos serviços sem causar prejuízos aos munícipes. Porém, de acordo com o TCE/CE, no caso de contratação decorrente de Ata de Registro de Preços, deve-se

**Controladoria
e Ouvidoria**

observar a vigência do citado instrumento para a assinatura de todos os contratos dele decorrentes. No entanto, cabe ressaltar que a vigência dos contratos firmados pelo sistema de registro de preços (SRP) segue as regras estabelecidas no art. 57 da Lei n. 8.666/93 e seus incisos. Dessa forma tal justificativa não foi aceita pelo TCE/CE.

Já nos casos de aquisição de medicamentos para hospitais, foi aceita a justificativa da vigência de 12 meses do contrato, a contar da data de sua publicação, pelo fato de que o fornecimento de medicamentos não é apenas essencial e contínuo, mas é uma necessidade pública permanente, a ser satisfeita 24hs ininterrupta pelo gestor do hospital, onde qualquer interrupção desses medicamentos significa “deixar os pacientes à própria sorte”.

2.2 Omissão de justificativa para aditivo

Observou-se que o não envio das justificativas para realização de aditivos configura irregularidade, a qual pode gerar multa aos gestores.

De acordo com o art. 65 da Lei nº 8666/93, os contratos regidos por este Estatuto poderão ser alterados, desde que apresentem as devidas justificativas [...].

O art. 57, §1º e §2º, da Lei n.º 8.666/93, permite a prorrogação do prazo contratual, mantidas as demais cláusulas, desde que justificada por escrito e autorizada pela autoridade competente, e caso haja algum dos motivos abaixo relacionados, devidamente, caracterizados no processo. *In verbis*:

Lei nº 8666/93. 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.

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

Por sua vez, ressalta-se que alterações contratuais, qualitativas ou quantitativas, para que sejam consideradas válidas precisam ser justificadas pela ocorrência de situações de fato ou de direito que comprovem a necessidade da mudança, conforme previsto no art. 65, inciso I, alínea b, da Lei nº 8.666/1993.

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

Dessa forma, compete à Administração, nas prorrogações contratuais baseadas no artigo 57 da Lei federal nº 8.666/93, e mediante estudos envolvendo critérios técnicos e financeiros, demonstrar que o valor contratado está em consonância com os praticados no mercado.

A título de exemplo, em uma das análises essa ocorrência foi fator que levou à aprovação com ressalva das contas de gestão, ensejando ainda em multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) para o gestor.

2.3. Ausência de demonstração de vantajosidade e valor de contrato superior ao de mercado

Ao se examinar os atuais certificados emitidos pelo TCE/CE, percebe-se falhas relacionadas ao valor contratado, tais como: o valor do contrato superior ao praticado no mercado; e a não apresentação de documentações solicitadas

pelo Tribunal que respalde a vantajosidade e/ou compatibilidade do valor contratado.

Assim, uma das fragilidades identificadas pela Corte de Contas é a ausência da planilha de custo e formação de preços, bem como a respectiva memória de cálculo.

Portanto, o TCE/CE não apenas entende necessária e indispensável a verificação e comparação prévia dos preços de mercado, para a celebração de contratos públicos, como também tem exigido que seja apresentada a respectiva planilha de custo e formação de preços e a memória de cálculo, conforme previsto no art. 7º, § 2º da Lei 8.666/93.

Lei nº 8.666/93. Art 7º. (...) § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

Em razão disso, a referida Corte de Contas apregoa que a mera colação de uma síntese de valores não se mostra suficiente para demonstrar os reais preços e valores a serem considerados e pactuados pelo Poder Público.

Assim, cumpre ressaltar que a ausência de uma pesquisa de preços eficiente faz com que a Administração Pública deixe de demonstrar que foram atingidos os objetivos definidos pela Lei de Licitações e Contratos, principalmente, aquele relacionado à seleção da proposta mais vantajosa.

2.4 Descumprimento de cláusula contratual

Observando outros certificados emitidos pelo TCE/CE foi possível elencar outros tipos de descumprimentos de cláusulas contratuais, os quais se

apresentam de forma parcial ou total, ou ocorrem em face da ineficácia do produto ou ineficiência do serviço prestado.

Assim, em alguns casos analisados, verificou-se que mesmo havendo a aparente execução contratual, o TCE/CE entendeu que houve descumprimento das obrigações firmadas, seja porque o fornecimento de produto não atendeu a todas as exigências pactuadas, seja porque o serviço contratado não foi prestado de forma satisfatória e eficiente.

Desse modo, não basta o simples fornecimento do material/ produto ou a mera prestação do serviço contratado, pois o órgão de Controle Externo já se manifestou que é necessário que o objeto do contrato, seja para aquisição de produto ou para a prestação de um serviço, deve ser realizado conforme os ditames e especificidades contratuais, a fim de demonstrar o efetivo e total cumprimento ao que fora pactuado.

Por isso, é de suma importância que o gestor atente-se a todas as cláusulas e exigências do contrato, sob pena de restar irregular a sua prestação de contas, em face da desatenção a tais peculiaridades que aprimoram o objeto contratado, a configurar falhas e cominação de sanções.

2.5 Não envio da documentação requisitada pelo TCE/CE relativo a contratos

Outra ocorrência identificada foi o não envio da documentação requisitada pelo TCE/CE, relativo a contratos, cuja falha foi reiteradamente identificada em diversos processos.

Nessa senda, dentre os documentos não apresentados estão:

- Justificativas / Motivação das prorrogações dos contratos, embasadas na Lei de nº 8.666/93;
- Edital e Certame licitatório;
- Termos de homologação do Contrato;
- Aditivos.

Diante dessa fragilidade, observou-se desde a aplicação de multa de R\$ R\$ 7.025,00 (sete mil reais e vinte e cinco centavos), pela falta da documentação pertinente ao contrato e possíveis aditivos, até a imputação de débito no valor de R\$ 2.608.936,28 (dois milhões, oitocentos e dezessete mil, seiscentos e noventa e sete reais e setenta e dois centavos) em se tratando de documentação relacionada a execução do contrato de obras e serviços de engenharia.

Assim, conforme tem se posicionado o Eg. TCE/CE, é fundamental que o gestor (Ordenador/Parte Interessada) conheça dos instrumentos normativos que dispõem sobre a documentação necessária, para compor os autos da prestação de contas e, a partir disso, promova o protocolo de tais documentos junto ao órgão de Controle Externo, dentro do prazo legal.

Percebe-se ainda, que o gestor deve ser diligente em relação ao controle, arquivamento e guarda da respectiva documentação, a ser mantida por um período razoável, no mínimo, até o julgamento definitivo das respectivas contas.

2.6 Omissão do contrato no Sistema de Informações Municipais – SIM

Em relação a alguns certificados do TCE/CE, notou-se que foi apontada a omissão dos contratos no Sistema de Informações Municipais - SIM, o que tornou as respectivas contas irregulares, gerando inclusive multas por cada contrato omissos no SIM, variando entre R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) a R\$ 6.000,00 (seis mil reais), que somadas chegam ao valor de 35.362,21 (trinta e cinco mil trezentos e sessenta e dois reais e vinte e um centavos).

Diante disso, tem-se que o art. 62, da Lei de Licitações prevê a obrigatoriedade do instrumento contratual em duas modalidades licitatórias, quais sejam, concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades. Nas demais modalidades de licitação, e em sendo possível substituir o contrato por outro documento, expressamente previsto no mencionado dispositivo legal, fica facultada a apresentação do instrumento de contrato. Vejamos:

**Controladoria
e Ouvidoria**

Art. 62. 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.

Dessa forma, sendo o caso de concorrência ou tomada de preços, ou dispensa/inexigibilidade de licitação com valores que alcançam o limite destas modalidades, se faz **OBRIGATÓRIA** a apresentação dos instrumentos contratuais no SIM.

Assim, ainda que os contratos celebrados venham ser executados e sejam devidamente aplicados os recursos financeiros, o TCE/CE, verificando que os contratos restam omissos no SIM, e que não se enquadram na ressalva do artigo 62 da Lei de Licitações, tende a aplicar multa, para cada ausência do instrumento contratual, cuja sanção pecuniária total poderá alcançar elevado valor.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Prestação de Contas de gestão caracteriza-se como instrumento que visa assegurar a transparência e a responsabilidade sob os atos de administração e gerência de recursos públicos, praticados pelos chefes e demais responsáveis de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta (ordenadores de despesas), inclusive das Fundações Públicas, de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nessa perspectiva, o órgão de controle externo, TCE/CE, analisa as Prestações de Contas de gestão dos órgãos e entidades da PMF, por meio do exame da documentação encaminhada pelos jurisdicionados, da compilação de dados extraídos do Sistemas de Informações Municipais (SIM) e da solicitação de informações, podendo julgar as contas em regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

**Controladoria
e Ouvidoria**

Assim, os principais produtos dessa análise e julgamento (certificados, parecer e acórdão) foram a base para este estudo técnico, no qual foram identificadas inicialmente 322 ocorrências, divididas em 32 grupos. Por fim, a partir deste levantamento realiza-se a análise de conteúdo com vistas a detalhar as fragilidades.

Dessa forma, espera-se, a partir da identificação e da análise das fragilidades apontadas pelo TCE/CE, em relação às prestações de contas de gestão, atingir o objetivo principal deste Estudo Técnico de trazer informações úteis para a tomada de decisão e para a implementação de controles internos preventivos, com vistas a: mitigar o risco de recorrência das falhas; reduzir o número de prestações de contas julgadas regulares com ressalva e irregulares; bem como subsidiar e resguardar os gestores públicos municipais.