



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará
3ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Edifício 05 de outubro
CEP 60.055-080 - Fone: (85) 3488-2401

PARECER Nº 456/2016

PROCESSO Nº: **05291/2015-4**

INTERESSADO: **JOÃO ALVES DE MELO E OUTROS**

ENTIDADE: **CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO – CGE**

ESPÉCIE: **PRESTAÇÃO DE CONTAS (EXERCÍCIO DE 2014)**

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2014. CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. EMERGÊNCIA CARACTERIZADA. PLANEJAMENTO ADEQUADO. PUBLICAÇÃO DE CONTRATOS E ADITIVOS FORA DO PRAZO PREVISTO NA LEI Nº 8.666/93. NECESSIDADE DE REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL NO SISTEMA CONTÁBIL DO ÓRGÃO. IRREGULARIDADES FORMAIS. INOCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA.

1 – Relatório

Tratam os presentes autos da prestação de contas anual da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE, relativa ao exercício financeiro de 2014.

A 4ª Inspeção de Controle Externo, através do certificado nº 083/2015 (seq. 37), após constatar a existência de impropriedades na prestação de contas, sugeriu que os responsáveis fossem intimados para prestar esclarecimentos.

Após a análise das justificativas apresentadas, o órgão técnico expediu o certificado nº 0012/2016 (seq. 59), que concluiu:

“Diante do exposto, a Gerência de Contas de Gestão I da Secretaria de Controle Externo, no uso de suas atribuições legais, conclui que a Prestação de Contas Anual da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE, relativa ao exercício financeiro de 2014, evidencia impropriedades de natureza formal, relatadas no item 4 deste relatório, de que não resultou dano ao erário. No ensejo, submete o feito a consideração superior, sugerindo que:

a) seja julgada regular com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis, Srs. João Alves de Melo/Secretário de Estado Chefe da CGE, e Aglaio Soares Gomes/Coordenador Administrativo-Financeiro da CGE, nos termos



Ministério Público do Estado do Ceará
3ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Edifício 05 de outubro
CEP 60.055-080 - Fone: (85) 3488-2401

dos artigos 1º, I, 15, II, 17 e 22, II, da Lei nº 12.509/95

b) seja determinado ao Sr. José Flávio Barbosa Jucá de Araújo, Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral, a adoção das seguintes medidas:

OCORRÊNCIA	DETERMINAÇÃO
<i>Publicação de aditivo contratual fora do prazo (item 13.2) Publicação de contrato fora do prazo (item 13.1)</i>	<i>Que a CGE observe nas futuras prestações de contas, os prazos de publicação dos contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados, em observância à Lei nº 8.666/93</i>
<i>Falha no planejamento das aquisições do órgão acarretando contratação por dispensa de licitação com base na emergência (item 8.2)</i>	<i>Que os gestores públicos da CGE se abstenham de realizar contratação emergencial, quando a situação urgente é causada pela própria Administração, caracterize a falta de planejamento, o atraso ou a omissão do administrador, contrariando a exigência constitucional vigente.</i>
<i>Existência de saldo na Conta Contábil 1.2.3.1.01.02 – Bens Imóveis-Edifícios, sem que a CGE possua imóvel próprio (item 10.2)</i>	<i>Que o imóvel em que a Controladoria Geral do Estado está localizada seja registrado, em valores compatíveis, nos sistemas patrimoniais e contábeis da CGE.</i>

Após, foram os autos remetidos ao Ministério Público junto a essa Corte de Contas.

É o relatório. Passa-se a opinar.

2 – Fundamentação

Preliminarmente, assente-se que este Tribunal tem competência para julgar as contas dos gestores e administradores públicos estaduais, tendo em vista o disposto no art. 71, II, da Carta da República c/c art. 1º, I, da Lei nº 12.509/95. Tratando-se a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE de órgão estadual, regido pela Lei nº 11.380/87, é manifesta a competência do TCE/CE para julgar suas contas.

Destaca-se, também em sede preliminar, que a presente apreciação circunscreve-se aos fatos constantes da instrução, excluídos, portanto, os fatos não evidenciados nos autos, bem assim os relativos a processos e procedimentos autônomos em tramitação nesta Corte de Contas.

Passando ao exame das contas, observa-se que a unidade técnica constatou as seguintes ocorrências: (i) indevida contratação por dispensa de licitação em decorrência de falhas no planejamento das aquisições pelo órgão; (ii) publicação de contratos e aditivos fora do prazo previsto na Lei nº 8.666/93; (iii) existência de saldo na conta contábil de Bens Imóveis sem que o órgão possua imóvel próprio.



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará
3ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Edifício 05 de outubro
CEP 60.055-080 - Fone: (85) 3488-2401

Ocorrência 1: Em análise às aquisições da CGE no exercício de 2014, a unidade técnica verificou que algumas das contratações foram feitas por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 (contratação emergencial).

Examinando as justificativas do órgão para a dispensa, a unidade técnica entendeu, inicialmente, que a situação emergencial havia ocorrido por falta de planejamento da CGE, que não teria se programado adequadamente para a contratação em tempo hábil de novo serviço para manutenção de seus veículos (seq. 37, fls. 7/9).

Instada a se manifestar, a CGE apresentou quadro com os dados relativos aos 3 contratos, vigentes em 2014, que tinham como objeto a manutenção de seus veículos:

Numeração dos Contratos	Contratação	Data Inicial de Vencimento	Data de Vencimento Efetivo
016/2013 – 896275 (SIC)	11/07/2013	22/07/2014	22/07/2014
022/2013 – 901104 (SIC)	26/03/2013	25/08/2014	25/08/2014
026/2013 – 907776 (SIC)	05/11/2013	04/11/2014	06/06/2014

Informou que deflagrara, em 29/05/2014, processo de licitação para a contratação de única empresa para os serviços de manutenção preventiva e corretiva de seus veículos.

Prosseguindo, afirmou que o contrato nº 026/2013, previsto para vencer originalmente no dia 04/11/2014, teve seu termo final no dia 06/06/2014, mais de 5 meses antes do inicialmente pactuado, em razão de sanção imposta à empresa contratada.

Diante disso, aduziu que foi justamente o vencimento antecipado do contrato que deu ensejo à dispensa da licitação, realizada em 26/08/2014, já que o último contrato em vigência (nº 022/2013) teve termo final justamente um dia antes da nova contratação (25/08/2014).

Nesse sentido, expôs que “a referida contratação considerou que o único contrato então vigente havia expirado em 25/08/2014, aumentando o risco de não se dispor de contrato algum para prestação de serviços de manutenção de pelo menos parte dos veículos da CGE, motivo pelo qual se entendeu razoável proceder com a dispensa por emergência” (seq. 49, fls. 2/3).

Passando à análise da questão, vale transcrever o art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, que dispõe acerca da possibilidade de dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública:

Art. 24. É dispensável a licitação:(...)

IV - nos **casos de emergência ou de calamidade pública**, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará
3ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Edifício 05 de outubro
CEP 60.055-080 - Fone: (85) 3488-2401

comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

Tal emergência associa-se, via de regra, a um **evento inesperado, inusitado, imprevisível, ou até mesmo previsível, mas de gravidade excepcional**, para o qual a Administração não se planejou, nem contribuiu por meio de uma conduta comissiva ou omissiva.

Atualmente, segundo o entendimento do STJ e do TCU (acompanhados pela doutrina majoritária), a autorização para dispensa de licitação de que trata o art. 24, IV, **não leva em consideração a causa da emergência, mas sim a falta de tempo para seguir o procedimento normal** e rotineiro de solução da crise, a fim de afastar o risco de dano iminente e efetivo ou amenizar suas consequências nocivas.

Dessa forma, **para fins de verificar a legalidade ou não da dispensa** de licitação, basta que fique caracterizada a situação calamitosa e a necessidade urgente de proceder-se à contratação.

No caso em tela, considerando o fim da vigência do contrato nº 026/2013, os serviços de manutenção dos veículos da CGE ficariam comprometidos caso não houvesse a contratação emergencial, já que não haveria mais tempo hábil para a contratação pelo procedimento licitatório comum.

Assim, está devidamente caracterizada a emergência, e justificada a contratação direta.

Superado esse ponto, é necessário ainda verificar se a emergência decorreu ou não de falha de planejamento, o que poderia implicar responsabilidade dos gestores.

No ponto, importa ressaltar que o vencimento antecipado do contrato nº 026/2013 deu-se em virtude de a empresa contratada ter ficado impossibilitada de licitar e contratar com o Estado do Ceará pelo prazo de 180 dias. **Ou seja, trata-se de fato imprevisível, não atribuível à gestão da CGE.**

Os gestores deflagraram o processo licitatório no dia **29/05/2014**, mais de 5 meses antes da data prevista para o fim da vigência do contrato nº 026/2013 (**04/11/2014**).

Ocorre que sobreveio a rescisão antecipada do contrato nº 026/2013, por razões alheias à vontade dos gestores, e foi necessária a contratação emergencial para que não houvesse a interrupção do serviço de manutenção da frota da CGE.



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará
3ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Edifício 05 de outubro
CEP 60.055-080 - Fone: (85) 3488-2401

Portanto, diante disso, tem-se que não houve falha de planejamento por partes dos gestores da CGE, mas a ocorrência de um fato imprevisto (encerramento antecipado da vigência do contrato nº 026/2013) que gerou a emergência na contratação de empresa para manutenção dos veículos do órgão.

Pelo exposto, considera-se esclarecida e sanada a ocorrência levantada pela unidade técnica.

Ocorrência 2: Na análise da gestão patrimonial do órgão, a unidade técnica verificou a existência de saldo na conta contábil *Bens Imóveis*, no valor de R\$ 14.293,66. Questionou-se a existência desse saldo, tendo em vista que a CGE não possui imóvel próprio.

Instada a se manifestar sobre o referido saldo, a CGE aduziu o seguinte: (seq. 55, fl.2):

“Esclarecemos inicialmente que o registro contábil no valor de R\$ 14.293,66, efetuado na Conta Contábil 1.2.3.1.01.02-Bens-Imóveis-Edifícios, decorre de reforma realizada pela CGE no imóvel onde funciona a Central de Atendimento 155, no município de Canindé, e não no imóvel localizado no Centro Administrativo Governador Virgílio Távora (Cambeba), de propriedade da SEPLAG, onde funciona a sede deste Órgão. Acrescentamos que o imóvel objeto da reforma é de propriedade da Companhia de Desenvolvimento do Ceará (CODECE) e está ocupado pela Central mencionada com base em contrato de comodato celebrado entre a CGE e aquela Companhia, em 14/12/2007 (Contrato nº 26/2007, cópia anexa, inclusive aditivos), com prazo de cessão até 13/12/2017, cujo objetivo é a cessão em comodato do mesmo. A propósito, a “Cláusula Quinta – Das Responsabilidades” dispõe que a Comodatária obriga-se a conservar como seu próprio bem o imóvel emprestado, correndo por sua conta todas as despesas de manutenção e conservação, motivo pelo qual o registro contábil foi efetuado na Conta Contábil 1.2.3.2.1.01.02-Bens-Imóveis-Edifícios.”

A unidade técnica acatou os esclarecimentos e reconheceu que as despesas incorridas com a reforma do imóvel utilizado em regime de comodato poderiam ser registradas na conta contábil *Bens Imóveis-Edifícios*. Destacou a Gerência, ainda, que o imóvel em que a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado está instalada deve ser registrado nos sistemas patrimoniais e contábeis da CGE, mesmo que outra entidade detenha sua propriedade.

Tem razão a unidade técnica. A Resolução nº 1.128/08 (NBC T 16.1), do Conselho Federal de Contabilidade, exige **o registro do bem no patrimônio da entidade que o tem sob sua conta e risco, e para a qual represente fluxo de benefícios, presente ou futuro, inerente à prestação de serviços públicos ou à exploração econômica por entidades do setor público.**



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará
3ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Edifício 05 de outubro
CEP 60.055-080 - Fone: (85) 3488-2401

Desse modo, do ponto de vista contábil, o bem deve integrar o *patrimônio* da entidade que está utilizando o imóvel para o desempenho da sua função institucional, ainda que não seja a entidade que detenha a sua propriedade legal.

Assim, se a CGE funciona em imóvel pertencente à SEPLAG, o edifício deve ser registrado contabilmente pela CGE, pois é em favor dessa entidade que o bem está gerando utilidade.

Desse modo, sugere-se a expedição de determinação no sentido de que a CGE registre em seus sistemas patrimoniais e contábeis os bens imóveis que estão sendo utilizados para o exercício de suas atividades institucionais, ainda que a propriedade desses bens seja titularizada por outras entidades.

Ocorrências 3 e 4: A unidade técnica também verificou que a CGE publicou contratos e aditivos fora do prazo previsto na Lei nº 8.666/93.

Foram identificados os seguintes contratos e aditivos com publicação fora do prazo legal (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93):

Nº SACC do contrato	Data da assinatura	Data máxima para publicação	Data de publicação no DOE	Dias fora do prazo de publicação	Valor Atualizado do contrato (R\$)
921618	31/01/14	27/02/14	09/05/14	71	8.000,00
901497 (aditivo)	05/05/14	25/06/14	14/07/14	19	2.980.990,53
864102 (aditivo)	30/09/14	27/10/14	07/11/14	11	326.643,36

Instada a se manifestar, a CGE prestou os seguintes esclarecimentos (seq. 55, fl.3):

“(...) essas ocorrências estão relacionadas à forma como as rotinas são executadas no âmbito da gestão pública, onde as tramitações burocráticas por vezes estão sujeitas a imprevistos e variáveis que podem acarretar pequenos atrasos na sua conclusão, a exemplo de indisponibilidade de sistemas e necessidade de priorização de trabalhos que requerem maior urgência. Ademais, entendemos que essas ocorrências revestem-se de meras falhas formais, considerando que não houve prejuízo à boa execução dos contratos nem à sociedade, pois não houve qualquer impugnação dos referidos instrumentos, além do que não seria possível efetuar pagamentos em razão dos controles estabelecidos no SACC, que considera a data de vigência contratual.”

Pela análise dos contratos elencados pela unidade técnica, e levando-se em consideração os esclarecimentos prestados pelo órgão, conclui-se ser incontroverso o fato de que houve violação ao art. 61, parágrafo único da Lei nº 8.666/1993, o qual dispõe:



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará
3ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Edifício 05 de outubro
CEP 60.055-080 - Fone: (85) 3488-2401

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

Tal dispositivo consiste em materialização do **Princípio da Publicidade** (art. 37 da CF/88), cuja importância, no bojo da Administração Pública e, mais especificamente, nos contratos administrativos, possui a mais alta relevância. Com efeito, esse princípio tem em vista a preservação do interesse público, em atenção à necessidade de transparência nos atos administrativos, como exigência inderrogável do Estado Democrático de Direito. Consiste em instrumento por meio do qual a população pode ter acesso aos atos praticados pelo Poder Público, realizando o controle público e participando da atividade estatal.

Não por outra razão, o art. 61, parágrafo único, condicionou a eficácia do contrato à publicação do seu instrumento ou de seus aditivos, buscando exatamente resguardar o princípio da publicidade, como alicerce do Estado Democrático de Direito.

No caso concreto, a unidade técnica apurou que **três contratos/aditivos** tiveram sua publicação realizada de forma intempestiva: os contratos nº SAC 921618 (71 dias de atraso), 901497 (19 dias de atraso), 864102 (11 dias de atraso).

Não obstante o descumprimento dos prazos tenha implicado a violação do dispositivo legal acima transcrito, há que se destacar que a unidade técnica constatou atraso na publicação de apenas 3 instrumentos. Registre-se, ademais, que somente uma das publicações teve um atraso mais significativo (71 dias), enquanto que os outros dois atrasos foram inferiores a 20 dias.

Dessa forma, diante da baixa materialidade da ocorrência, não se justifica a aplicação de multa aos gestores, mas é necessário que se determine à CGE que envide os esforços necessários para que não mais ocorram atrasos dessa natureza, de maneira que todos os extratos de contratos e aditivos sejam publicados nos prazos previstos na Lei nº 8.666/93.

Informação 1 – A unidade técnica solicitou ainda informações sobre as atribuições desenvolvidas pelos colaboradores terceirizados lotados na área de ouvidoria da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado.

Sobre o assunto, os gestores esclareceram que esses colaboradores desenvol-



Ministério Público de Contas do Estado do Ceará
3ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Edifício 05 de outubro
CEP 60.055-080 - Fone: (85) 3488-2401

vem apenas atividades acessórias, como as relativas ao monitoramento do cumprimento de prazos de apuração e de retorno dado pela Rede de Ouvidorias Setoriais às manifestações registradas pelos cidadãos e sociedade civil organizada.

No ponto, o Ministério Público de Contas, mais uma vez, concorda com o posicionamento da unidade técnica, no sentido de que as atividades descritas pelos gestores não constituem atividade-fim da CGE, razão pela qual não há nenhuma ilegalidade a reparar.

3 – Conclusão

Ante o exposto, considerando que as ocorrências identificadas não são de natureza grave e não implicaram dano ao erário, o Ministério Público de Contas opina no sentido de que:

a) sejam as contas julgadas **regulares com ressalva**, nos termos do art. 15, II, e art. 17, da Lei nº 12.509/95;

b) seja determinado à atual gestão da CGE que:

b.1) envie os esforços necessários para que a publicação de todos os contratos e aditivos firmados pelo órgão ocorra no prazo previsto no art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93;

b.2) registre em seus sistemas patrimoniais e contábeis os bens imóveis que estão sendo utilizados para o exercício de suas atividades institucionais, ainda que a propriedade desses bens seja titularizada por outras entidades.

É o parecer.

Fortaleza, 14 de outubro de 2016.

José Aécio Vasconcelos Filho
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas