



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

PROCESSO Nº. 21.105/2015-e

PARECER Nº. 688/2020-G3P

EMENTA: Representação nº 25/2015-CF. SE/DF. Possíveis irregularidades na execução de contrato. Prestação de serviços sem cobertura contratual. Empenho insuficiente. Audiência. Condenação em multa. Pedido de Reexame. Conhecimento do recurso com efeito suspensivo. Exame de mérito. Pelo não provimento.

O presente feito trata do exame da Representação nº 25/2015-CF (peça 3), deste Ministério Público de Contas – MPC/DF, sobre irregularidades no Contrato nº 141/2013, firmado entre o Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SE/DF, e a Fundação Universidade Brasília – FUB, mediante inexigibilidade de licitação, tendo como objeto a realização de inscrições dos alunos do Ensino Médio e da Educação de Jovens e Adultos – EJA, da rede pública de ensino do Distrito Federal, no Programa de Avaliação Seriada – PAS e no vestibular da Universidade de Brasília – UnB.

2. Na Sessão Ordinária nº 5106, de 21/02/2019, diante das irregularidades constatadas na inspeção conduzida nos autos, o Tribunal autorizou, por intermédio da **Decisão n.º 594/2019**, a audiência dos responsáveis para apresentarem razões de justificativa quanto às irregularidades nominados na Matriz de Responsabilização (peça 78), ante a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 1/94.

3. Posteriormente, na Sessão Ordinária nº 5191, de 04/02/2020, pela **Decisão n.º 233/2020**, considerou improcedentes as razões de justificativa apresentadas e declarou a revelia daqueles que não compareceram a audiência, aplicando a cada um a multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 1/94. Na mesma assentada, ordenou a citação dos responsáveis e da Fundação Universidade de Brasília – FUB para apresentarem defesa ou recolherem o valor do prejuízo apurado nos autos.

4. Inconformada, a Sra. **ADALBERTA MESQUITA DA FONSECA GONZAGA** apresentou recurso (peça 138) contra os termos da decisão que lhe aplicou a multa, itens II e IV da Decisão nº 233/2020¹, conhecido pelo Tribunal com efeito suspensivo, nos termos da **Decisão n.º 1288/2020**, de 29/04/2020.

¹ “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) das razões de justificativa apresentadas pelas Sras. Adalberta Mesquita da Fonseca Gonzaga, Cristhian Spíndola Ferreira e Caroline Rodrigues Cardoso (e-DOC AB2536B4-c, A757F6E3-c e 90AF252A-c, respectivamente); (...) II – considerar, no mérito, improcedentes as razões de justificativa a que alude o item La; III – com espeque no art. 13, § 3º, da LO/TCDF, c/c o art. 198, § 8º, do RI/TCDF, considerar revéis, para todos os efeitos, os Srs. Marcelo Aguiar dos Santos Sá e Gilmar de Souza Ribeiro, por terem deixado de atender à audiência ordenada mediante o item III da Decisão n.º 594/2019; IV – em decorrência dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

5. Nesta fase processual, por intermédio da **Informação nº 124/2020-NUREC** (peça 145), o Núcleo de Recursos examinou o mérito do Pedido de Reexame e sugeriu o seu não provimento de modo a manter inalterada a decisão atacada, nos seguintes termos:

I. tomar conhecimento da Informação nº 124/2020 – NUREC ;

II. no mérito, negar provimento ao Pedido de Reexame interposto pela Sra. Adalberta Mesquita da Fonseca Gonzaga, contra os itens II e IV da Decisão nº 233/2020 e contra o Acórdão nº 11/2020, restaurando seus efeitos;

III. autorizar: a) o conhecimento da decisão que vier a ser proferida à recorrente; b) o envio ao Núcleo de Recursos de cópia dessa decisão, como forma de viabilizar os correspondentes registros; c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública para as providências pertinentes , incluindo a submissão do feito ao Relator original para deliberação acerca do pedido de parcelamento de multa de peça 137.

6. O Relator do recurso, eminente Conselheiro Renato Rainha, determinou o envio dos autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, consoante o teor do **Despacho Singular nº 202/2020-GCRR** (peça 148).

7. Encaminhado o feito ao Ministério Público de Contas, passo ao exame de mérito do Pedido de Reexame, destacando, inicialmente, que, conforme afirmado no Voto condutor da decisão recorrida (peça 124), a Recorrente foi condenada à multa em razão das **Irregularidades 1 e 2 do Relatório de Inspeção**, assim descritas na Informação nº 26/2019-2ª Diasp (e-DOC 335911D-e):

“II. ANÁLISES

1) Irregularidade 1: Realização de despesas sem prévio empenho, nos termos do Relatório de Inspeção nº 2.2007.2016, §§ 10/16.

i. Situação encontrada

21. A despeito da existência de dotação orçamentária na ordem de R\$ 2,1 milhões, destinada à celebração do Contrato nº 141/2013, a nota de empenho emitida para suportar as despesas do exercício de 2013 atingiu a monta de apenas R\$ 100 mil (menos

itens II e III, aplicar a multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/1994, no valor individual de: a) R\$ 1.739,13 (mil, setecentos e trinta e nove reais e treze centavos) ao Sr. Gilmar de Souza Ribeiro, em razão da irregularidade alusiva à prestação de serviços sem cobertura contratual, em violação ao dever de licitar e ao disposto no art. 60, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993, no art. 60 da Lei n.º 4.320/1964 e no art. 48 do Decreto Distrital n.º 32.598/2010; b) R\$ 3.478,25 (três mil, quatrocentos e setenta e oito reais e vinte e cinco centavos) à Sra. Adalberta Mesquita da Fonseca Gonzaga e ao Sr. Marcelo Aguiar dos Santos Sá, em razão da irregularidade atinente à prestação de serviços sem cobertura contratual, em afronta ao dever de licitar e ao disposto no art. 60, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993, no art. 60 da Lei n.º 4.320/1964 e no art. 48 do Decreto Distrital n.º 32.598/2010, e da irregularidade relativa à realização de despesas sem prévio empenho, contrariando o disposto no art. 60, caput, da Lei Federal n.º 4.320/1964, no art. 48 do Decreto Distrital n.º 32.598/2010, e em afronta ao princípio da transparência; (...)”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

de 5% do valor estimado para o contrato). Ademais, nesse exercício foram prestados serviços cujo valor superou à monta de R\$ 1,7 milhão. (Peça 22, fl. 3)

22. O Corpo Técnico explicou que, quando não se puder determinar o montante da despesa, é permitida a expedição de empenho por estimativa, na forma do § 2º, do Art. 60, da Lei nº 4.320/64. Nesses casos, “(...) deve-se considerar o histórico da despesa e sua evolução nos exercícios financeiros anteriores a fim de que haja aproximação com o valor que será dispendido (...)”. (Peça 22, fls. 3/4)

23. Em seguida, o Corpo Técnico argumentou que a emissão de nota de empenho, mesmo estimativa, em montante inferior a 5% do valor contratado “(...) deve ser considerado uma afronta à vedação de realização de despesa sem prévio empenho, contida no Art. 60, caput, da Lei nº 4.320/64.”, pois os serviços vinham sendo prestados desde 2007 e, portanto, existia dados suficientes para estimar a despesa com base no histórico de exercícios financeiros anteriores. Ademais, era possível fazer o reforço da nota de empenho no mesmo exercício financeiro de 2013, pois a UnB encaminhou as faturas relativas a esse exercício em montante superior a R\$ 1,7 milhão no dia 17/12/2013. (Peça 22, fl. 4)

*24. Conforme ressaltado no § 16 do Relatório de Inspeção 2.2007.2016, o procedimento adotado pela SEE/DF, além de ilegal:
“(...) contraria os princípios contábeis da competência e da anualidade, além de afetar o planejamento orçamentário e financeiro da unidade orçamentária e, em última escala, do próprio DF, uma vez que pode comprometer tanto orçamentária quanto financeiramente os exercícios financeiros seguintes à realização da despesa”. (Peça 22, fl. 5)*

25. Na conclusão do Relatório de Inspeção, o Corpo Instrutivo avaliou que foi identificada uma possível afronta ao art. 60, caput, da Lei nº 4.320/64, mas, a despeito disso, entendeu que as Faturas nos 227/2013, 228/2013 e 229/2013, referentes ao Contrato nº 141/2013, por força do art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, podem ser pagas à FUB, a título indenizatório, descontados o montante que já foi pago e os valores a glosar, sem prejuízo da responsabilização do agente que deu azo à contratação ilegal. (Peça 22, fl. 12)

(...)

2) Irregularidade 2: Serviços prestados sem cobertura contratual, nos termos do Relatório de Inspeção nº 2.2007.2016.

i. Situação encontrada

45. Em relação à Fatura nº 105/2012 foi informado, no campo relativo à descrição dos serviços, que ela pertencia ao Contrato nº 42/2011. Contudo, verificou-se que, na verdade, os serviços faturados referem-se ao 1º Vestibular de 2011, o qual teve seu período de inscrição encerrado em 27/10/2010. Ocorre que a vigência do Contrato nº 42/2011 iniciou-se apenas em 01/09/2011, e, portanto, a Fatura nº 105/2012 não poderia ter sido emitida sob o amparo desse Contrato.

46. Verificou-se, ainda, que o Executor titular do Contrato ratificou o erro supracitado. Além disso, a própria SEE/DF identifica a existência de serviços prestados



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

*em 2010, mas cobrados por meio do Contrato nº 42/2011, por meio do qual foi solicitado ao Executor do Contrato que apresentasse a justificativa para esse fato.
(...)”*

8. Em relação à **Irregularidade 1**, a Recorrente, então Subsecretária de Administração Geral da SE/DF, alegou que a realização de empenho em montante abaixo do valor do Contrato não significa que a despesa não esteja autorizada. Afirmou que a autorização prévia da despesa decorre da Lei Orçamentária Anual e a mera realização de despesa sem prévio empenho (em valor abaixo do contrato) não configura ilegalidade administrativa, especialmente porque o empenho não autoriza a despesa, mas apenas cria para o Estado a obrigação de pagamento, nos termos do art. 58 da Lei nº 4.320/1964.

9. Enfatizou que todos os atos praticados no âmbito da Subsecretaria de Administração Geral foram tomados com base nos princípios que norteiam a Administração Pública e a jurisprudência do TCDF. Destacou também o teor do Acórdão nº 1111202, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, no sentido de que o ato de realizar despesa sem prévio empenho integral não configura ato de improbidade administrativa previsto na Lei nº 8.429/1992.

10. Salientou que a emissão da Nota de Empenho no valor de 100 mil reais decorreu da impossibilidade de prever o quantitativo de inscrições naquele exercício, bem como porque não havia a possibilidade de prever a totalidade de execução contratual no exercício. Segundo a Recorrente, não havia, naquele momento, a certeza do quantitativo a ser executado, razão pela qual foi observado o §2º do art. 60 da Lei 4.320/1964².

11. Por isso, afirmou que a Nota de Empenho 2013NE04213, de 17/10/2013, foi emitida por estimativa no valor de 100 mil reais. Afirmou, ademais, que, mesmo depois do recebimento das faturas pela Secretaria de Estado de Educação, na data de 17/12/2013, não houve como realizar os pagamentos em razão de inconsistências nos quantitativos de estudantes, o que demandou a realização de conferência.

12. Por fim, enfatizando que os atos praticados não configuram improbidade administrativa, pugnou pelo provimento do recurso para afastar a responsabilidade e a multa a ela atribuída nos autos.

13. Conforme bem observou o NUREC, embora responda pelas Irregularidades 1 e 2 do Relatório de Inspeção, descritos, respectivamente, como **realização de despesas sem prévio empenho e prestação de serviços sem cobertura contratual**, a Recorrente não apresentou argumentos recursais atinentes a esta última.

14. Neste caso, ante o princípio da dialeticidade, não há que se falar em reforma da decisão neste ponto, pois o pedido do recurso não é decorrência lógica das razões de fato e de direito formuladas na peça recursal. O recurso, no que se refere à Irregularidade 2, não traz qualquer fundamento para justificar a sua reforma, razão pela qual a decisão deve permanecer inalterada.

² Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

15. Outra observação importante refere-se ao prejuízo resultante do pagamento da Fatura nº 87/2012. A questão não é objeto do recurso, pois o exame será realizado no âmbito da Tomada de Contas Especial determinada no item VI da Decisão nº 233/2020.

16. Feitas essas considerações, contata-se que a Recorrente busca refutar o fundamento da decisão que lhe atribuiu responsabilidade pela irregularidade relativa à realização de despesa sem prévio empenho (empenho insuficiente).

17. Cumpre salientar que a execução da despesa na Administração Pública é procedimento estritamente formal disciplinado na Lei nº. 4.320/64 e compreende três fases distintas: empenho, liquidação e pagamento. A execução da despesa não pode prescindir de dois elementos essenciais para assegurar-lhe legalidade e executoriedade. A formalização de instrumento contratual para regular eventuais relações pactuadas entre terceiros e o Poder Público, precedida de licitação pública, onde deve ser assegurada isonomia entre os interessados, sendo dispensada ou inexigível nos termos da lei, e a comprovação de que a obrigação assumida no instrumento contratual foi efetivamente cumprida em conformidade com as cláusulas formalmente estabelecidas.

18. Nesses termos, compete ao administrador cumprir a norma e o contrato, não lhe cabendo subverter a ordem legal estabelecida pelo legislador para a execução da despesa. Nos termos da Lei nº. 4.320/64, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60), o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação (art. 62), consistindo a liquidação da despesa na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63).

19. No presente caso, conforme relatou a Unidade Técnica, o Contrato nº 141/2013 foi firmado em 18/10/2013, com vigência de 12 meses, contados a partir da sua assinatura, por valor estimado de R\$2.185.699,20. Apesar da existência de dotação orçamentária prévia para a realização do ajuste, foi emitida, em 17/10/2013, nota de empenho no montante de 100 mil reais para fazer face às despesas daquele exercício. A medida, autorizada pela Recorrente, foi considerada contrária à vedação de realização de despesa sem prévio empenho, estabelecida no art. 60, **caput**, da Lei nº 4.320/1964.

20. Conforme destacou o NUREC, ao reafirmar as análises realizadas na fase anterior destes autos, os argumentos recursais não merecem prosperar. Cabe apenas enfatizar que o empenho em montante inferior a 5% do valor estimado do contrato não pode ser entendido como estimativo haja vista ser inexpressivo quando comparado com a parcela do contrato realizada no exercício de 2013.

21. Na verdade, trata-se de empenho em valor irrisório que serviu apenas para a formalização do contrato, sem qualquer correlação com o real montante da despesa. Ao contrário dos argumentos do recurso, a Recorrente poderia ter apurado o valor a ser empenhado com maior precisão, sobretudo ante o histórico de pagamentos relativos a contratos anteriores da mesma natureza, existentes desde 2007, que podiam ter servido de base para realização de estimativa mais precisa. Além disso, mesmo após o recebimento das faturas ao final de 2013 não se teve notícia de suplementação do empenho para retratar o montante executado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

22. Ante as circunstâncias do caso examinado, o empenho da despesa com valor bem abaixo do contratado representou falha no processo de execução da despesa, configurando a responsabilidade da Recorrente. Assim, os argumentos recursais não são suficientes para afastar o fundamento da decisão recorrida. Aliás, não há justificativa para que se deixasse de empenhar o montante da despesa.

23. Importante lembrar que, a teor do estabelecido no art. 58 da Lei nº 4.320/1964, o empenho da despesa não pode ser tratado como uma simples formalidade, de menor importância, pois pode comprometer o processo orçamentário. Destaco a seguir trecho do Parecer nº 334/2015-ML, proferido nos autos do Processo nº 25.781/2011, do Procurador Marcos Felipe, que, ao tratar de situação semelhante, assim se manifestou sobre a matéria:

“55. Convém lembrar, ainda, que, por definição, o empenho é ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. O empenhamento da despesa assegura que parte do crédito orçamentário disponível no orçamento do órgão ou entidade será destinada ao cumprimento de obrigação exata, exigível, líquida e certa. É a segurança, tanto para a Administração quanto para o credor, que estarão reservados os recursos orçamentários necessários ao pagamento das obrigações. Prescindir do empenhamento prévio da despesa, é submeter as contas públicas ao descontrole e ao casuísmo.”

24. Pelo exposto, este Órgão ministerial acompanha as conclusões do Corpo Técnico e propõe ao Egrégio Plenário o acolhimento das sugestões da Informação nº 124/2020-NUREC, destacadas no parágrafo 5 deste parecer, no sentido de que seja negado provimento ao Pedido de Reexame, mantendo-se os termos da Decisão nº 233/2020.

É o parecer.

Brasília, 19 de agosto de 2020.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador