DECISÃO SINGULAR DSG - G.WNB - 6718/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/118440/2012
PROTOCOLO	: 1355869
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE TRES LAGOAS
JURISDICIONADO E/OU INTERESSADO (A)	: MÁRCIA MOURA
TIPO DE PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO
RELATOR	: Cons. WALDIR NEVES BARBOSA

CONTRATO ADMINISTRATIVO – FORMALIZAÇÃO DE TERMOS ADITIVOS – IRREGULARIDADE POR CONTAMINAÇÃO DA FASE ANTERIOR – ATRASO NA PUBLICAÇÃO DOS EXTRATOS – RECOMENDAÇÃO – EXECUÇÃO FINANCEIRA – INDEPENDÊNCIA DA FASE – REGULARIDADE.

Vistos, etc.

O processo em análise refere-se à contratação pública iniciada no procedimento licitatório realizado na modalidade de **Convite nº 137/2012**, dando origem ao **Contrato Administrativo nº 300/AJ/2012**, celebrado entre o **Município de Três Lagoas** e a empresa **R & A Editora Jornalística Ltda - ME.**

O propósito desta licitação pública é a prestação de serviços de publicação de atos institucionais e de licitações, no valor de **R$ 37.628,00** (trinte e sete mil seiscentos e vinte e oito reais).

Por meio do Acórdão nº AC02-G.ICN-1102/2015 (fl.418) publicado no DOE/TCE/MS nº 1183 de 16/09/2015, julgou-se irregular e ilegal o procedimento licitatório de Convite nº 137/2012 e a formalização do Contrato Administrativo nº 300/AJ/2012, com aplicação de multa.

A 2ª Inspetoria de Controle Externo, por meio de **análise ANA - 2ICE - 36690/2017**, peça 65, manifestou-se pela **irregularidade** e **ilegalidade** da execução financeira do **Contrato Administrativo nº 300/AJ/2012**, bem como dos

1º, 2º, 3º 4º e 5º termos aditivos, ressaltando, ainda, a **intempestividade** na remessa de documentos ao Tribunal.

Ato contínuo, foram juntados aos autos novos documentos referentes à execução financeira, tendo o *Parquet,* assim, solicitado nova análise pelo corpo técnico especializado, consoante se extrai do **PAR – 2ª PRC – 13324/2018,** peça 68.

Após nova análise, a 2ª Inspetoria de Controle Externo, por meio da **ANA – 2ICE – 23694/2018**, peça 70, **ratificou** o entendimento anterior, concluindo pela irregularidade dos termos aditivos e da execução financeira do contrato em comento.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, este, pelo parecer **PAR - 2ª PRC – 2821/2020,** peça 71, considerou, também, a 3ª fase e os respectivos termos aditivos **irregulares** por contaminação**.**

É o relatório.

Contata-se que foram observadas as disposições regimentais, passando ao exame do mérito, que recai sobre a execução financeira do **Contrato Administrativo nº 300/AJ/2012** e de seus Termos Aditivos.

O instrumento do Contrato Administrativo supramencionado foi formalizado com fundamento nas determinações do capítulo III da Lei Federal nº 8.666/93, sobretudo no artigo 55.

Como objeto, visa a prestação de serviços de publicação de atos institucionais e de licitações, no valor de **R$ 37.628,00** (trinte e sete mil seiscentos e vinte e oito reais).

O extrato do presente Contrato foi devidamente publicado na imprensa oficial, conforme prazo estabelecido pelo parágrafo único do artigo 61 da Lei Federal n.º 8.666/93.

Inicialmente, ressalte-se que o procedimento licitatório realizado na modalidade **Carta Convite nº 137/2012** e sua respectiva formalização foram julga-

dos **irregulares** e **ilegais**, consoante se extrai do acórdão AC02 - G.ICN - 1102/2015, peça 51 dos presentes autos.

Quanto à formalização do **1º Termo Aditivo**, vê-se que teve como núcleo a prorrogação da vigência do Contrato Administrativo nº 300/AJ/2012 de **21/06/2013** a **20/06/2014**, em decorrência houve o acréscimo de **R$ 37.628,00** ao valor inicial estimado.

Observa-se que o ordenador de despesas encaminhou a documentação hábil para análise do referido aditivo, em acordo à INTCE Nº 35/2011 e, conforme peça 18 dos autos, restaram tempestivas a publicação do extrato referente ao 1ª termo aditivo e a remessa de seus documentos essenciais a esta Corte de Contas.

No que se refere ao **2º e 3º Termos Aditivos**, estes tiveram como núcleo a prorrogação do prazo contratual de **6** e **3** meses, respectivamente, sem, no entanto, influírem no valor inicialmente acordado.

Ademais, constata-se que o jurisdicionado encaminhou os documentos necessários à análise dos mencionados aditivos, em acordo à INTCE Nº 35/2011 e, conforme as peças **39** e **46** dos autos, restaram tempestivas as publicações dos extratos e as remessas dos documentos essenciais a esta Corte de Contas referentes ao 2º e 3º termos aditivos.

A respeito do **4º e 5º Termos Aditivos**, tiveram como objeto a dilatação do prazo contratual por mais **3** e **12 meses**, respectivamente, assim como, neste último, o aumento de **R$ 37.628,00** ao valor da contratação, sendo justificado ante o prolongamento do serviço.

Verifica-se que houve o encaminhamento dos documentos necessários à análise dos supracitados aditivos, em acordo à INTCE Nº 35/2011, ao passo que, segundo peças **48** e **53** dos autos, restaram **intempestivas** as publicações dos extratos na imprensa oficial referentes ao 4º e 5º termos aditivos.

Apesar de o Ministério Público de Contas pugnar pela aplicação de multa em razão desse atraso na publicação do 4° e 5º Termos Aditivos, acompanho

a posição da 2ª Inspetoria de Controle Externo que viu na falha apenas uma impropriedade formal, como se observa:

> "Todavia, tendo presente que foi cumprindo o princípio da publicidade dos atos públicos, entendemos tratar-se de falha insuficiente para gerar irregularidade no processo, constituindo-se impropriedade de natureza meramente formal, hipótese de regularidade com ressalva prevista no inciso II do art. 59 da Lei Complementar nº 160/2012."

Ademais, em decorrência da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as inovações produzidas pela Lei nº 13.655/2018, o Princípio da Razoabilidade passou a ter grande importância nas decisões das esferas administrativa, controladora e judicial.

A LINDB renovada abusa de termos como "necessidade e adequação da medida imposta" (Parágrafo único do art. 20), "modo proporcional e equânime" (Parágrafo único do art. 21) ou "natureza e gravidade da infração" e "circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente" (§ 2º do art. 22).

Em decorrência dos aditivos efetuados, o resultado final da vigência e do valor da presente contratação restou sintetizado da seguinte forma:

Instrumento	Data	Valor	Vigência	Fl.
Contrato Administrativo nº 300/AJ/2012	20/06/2012	R$ 37.628,00	20/06/2012 a 20/06/2013	65
1º termo aditivo - prazo	06/06/2013	R$ 37.628,00	21/06/2013 a 20/06/2014	174
2º termo aditivo - prazo	18/06/2014	---	21/06/2014 a 20/12/2014	324
3º termo aditivo - prazo	17/12/2014	---	21/12/2014 a 20/03/2015	395
4º termo aditivo - prazo	19/03/2015	---	21/03/2015 a 20/06/2015	408
5º termo aditivo - prazo	19/06/2015	R$ 37.628,00	21/06/2015 a 20/06/2016	431
Total Final Contratual		**R$ 112.884,00**	**20/06/2016**	

Por fim, em relação à execução financeira do **Contrato Administrativo nº 300/AJ/2012,** vê-se, das peças **55** e **67** que, nada obstante o montante final des-

pendido com o instrumento ora em análise tenha excedido o percentual estabelecido no art. 65, § 2º da Lei Federal nº 8.666/1993, tal excedente encontra-se congruente, tendo em vista consistir em contrato por estimativa.

Em suma, eis a execução financeira em comento:

Valor Inicial / Encerramento contratado	**R$ 37.628,00**	**20/06/2013**
Empenho	R$ 134.216,19	
Pagamentos	R$ 48.344,39	
Anulações	R$ 85.871,80	
Valor Final / Encerramento efetivo do contrato	**R$ 112.884,00**	**20/06/2016**

Após apreciação dos documentos acostados, tanto a Equipe Técnica quanto o Ministério Público de Contas manifestaram-se pela **irregularidade** por contaminação dos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º termos aditivos e da execução financeira do **Contrato Administrativo nº 300/AJ/2012.**

Sobre o Controle Externo dos Atos de Contratação Pública e de Execução do Objeto do Contrato, o art. 121do Regimento Interno deste Tribunal dispõe:

> "Art. 120. O controle externo dos atos de contratação pública e de execução do objeto do contrato será exercido, pelo Tribunal, nos âmbitos das seguintes fases:
>
> I - primeira fase, na qual serão realizados o exame e o julgamento da matéria relativa à regularidade do procedimento:

a) licitatório, inclusive, conforme o caso, da formalização ou da adesão à ata de registro de preços;

b) de dispensa ou de inexigibilidade de licitação;

II - segunda fase, na qual serão realizados o exame e o julgamento da matéria relativa à regularidade do contrato administrativo firmado, quanto ao teor do seu termo ou do instrumento que o substituiu, tal como carta contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço;

III - terceira fase, na qual serão realizados o exame e o julgamento da matéria relativa à regularidade dos atos de execução do objeto do contrato, especialmente quanto:

a) ao cumprimento dos prazos e condições pactuados no instrumento contratual, observado, quanto ao termo aditivo e a outras eventuais alterações das cláusulas contratuais, o disposto no § 4º;

b) à atestação da regularidade do recebimento parcial ou total do bem móvel ou imóvel, da obra ou do serviço, especialmente quanto aos seus aspectos de conformidade, qualidade e quantidade;

c) aos dispêndios financeiros realizados e à despesa pendente de liquidação.

(...)

§ 1º Os julgamentos das matérias nos âmbitos das primeira, segunda e terceira fases são juridicamente distintos; todavia, em decorrência da cronologia dos eventos:

I - a matéria compreendida no âmbito da fase subsequente não poderá ser julgada antes do julgamento da matéria compreendida no âmbito da fase antecedente;" (g.n.)

Assim, ao realizarmos uma interpretação lógica[1] do referido artigo, podemos concluir, portanto, que o julgamento de um mesmo procedimento licitatório é dividido em três fases e, justamente por isso, devem ser autônomas e independentes quando houver meras irregularidades, sem afetar a decisão da fase subsequente.

Pela própria discriminação feita pelo ordenamento jurídico, constata-se que há separação, com autonomia e independência, entre as fases e o julgamento de uma etapa não macula a apreciação e decisão das subsequentes, sobretudo com relação à execução financeira, pois segue as regras descritas na Lei nº 4.320/64, que dispõe sobre as normas gerais do orçamento público.

A propósito, este entendimento já foi adotado por este Tribunal nos seguintes processos:

> "EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO SIMPLES – NULIDADE DE FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO POR VÍCIOS NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – ANÁLISES INDIVIDUALIZADAS FAZESSEM VÍNCULO PARA FINS DE JULGAMENTO – RECURSO PROVIDO – FORMALIZAÇÃO CONTRATUAL – TERMOS ADITIVOS – REGULARIDADE.
>
> É provido o recurso ordinário vez que as falhas oriundas do procedimento licitatório não alcançam os atos subsequentes em razão da apreciação independente das fases, declarando assim, a regularidade na formalização do contrato administrativo e dos termos aditivos." (Processo TC/1371/2010/001, Rel. Cons. José Ricardo Pereira Cabral, julgamento em 08/06/2016)

[1] Segundo Carlos Maximiliano o processo lógico "consiste em procurar descobrir o sentido e o alcance de expressões do Direito sem o auxílio de nenhum elemento exterior, com aplicar ao dispositivo em apreço um conjunto de regras tradicionais e precisas, tomadas de empréstimo à Lógica legal. Pretende do simples estudo das normas em si, ou em conjunto, por meio do raciocínio dedutivo, obter a interpretação correta". MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito, 20ª Edição, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2011, p. 100.

> "EMENTA: CONTRATAÇÃO PÚBLICA – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO JULGADO IRREGULAR –INDEPENDENCIA E AUTONOMIA DE FASES – IRREGULARIDADE QUE NÃO AFETA AS FASES POSTERIORES -FOR-MALIZAÇÃO DE-TERMOADITIVO – JUSTIFICATIVA – PARECER JURÍDICO – AUTORIZAÇÃO – EXECUÇÃO FINANCEIRA – NOTA DE EM-PENHO – NOTAS FISCAIS –TERMO DE ENCERRAMENTO – TEMPESTIVIDADE DA PUBLICAÇÃO E REMESSA DO-CUMENTAL - REGULARIDADE.
>
> O julgamento pela irregularidade do procedimento licitatório não acarreta a irregularidade das fases posteriores em razão da independência e autonomia das fases de prestação de con-tas.
>
> São regulares a formalização de termo aditivo e execução fi-nanceira de contrato que realizadas de acordo com a lei." (Pro-cesso TC/3567/2003, Rel. Cons. Jerson Domingos, julgamento em 15/03/2016)

Recentemente, o Conselheiro Jerson Domingos proferiu a Decisão Singular DSG – G.JD – 753/2019 no Processo TC/13584/2017, ratificando o enten-dimento sobre a separação e independência das fases de julgamento dos contratos.

Com efeito, apesar de ter sido julgada irregular a primeira fase, diante da autonomia da 3ª fase, somando-se ao fato de terem sido realizadas de acordo com as disposições legais, esta etapa deve ser declarada regular.

Destarte, acompanho em parte o parecer ministerial e análise do corpo técnico, uma vez que restou evidenciado o **vício nas 1ª e 2ª fases**, ocasionado pela falta de cumprimento à legislação, sem acarretar a **irregularidade** na respectiva execução financeira.

Ante o exposto, **DECIDO:**

I – pela **IRREGULARIDADE** da formalização dos **1º, 2º, 3º, 4º e 5º Termos Aditivos** ao Contrato Administrativo nº 300/AJ/2012, celebrado entre o **Município de Três Lagoas** (CNPJ nº 03.184.041/0001-73) e a **R & A Editora Jornalística Ltda - ME** (CNPJ nº 10.383.383/0001-88), diante da contaminação da irregularidade no procedimento licitatório e na formalização do instrumento contratual, nos termos do art. 59, III, da Lei Complementar nº 160/2012;

II – pela **REGULARIDADE** da **execução financeira** do Contrato Administrativo nº 300/AJ/2012, celebrado entre o **Município de Três Lagoas** (CNPJ nº 03.184.041/0001-73) e a **R & A Editora Jornalística Ltda - ME** (CNPJ nº 10.383.383/0001-88), nos termos do art. 59, I, da Lei Complementar nº 160/2012;

III - pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual responsável para que observe, com maior rigor, os prazos para remessa de documentos obrigatórios a esta Corte de Contas, e também os prazos para publicação dos extratos dos Termos Aditivos, nos termos art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012;

IV – pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

É a Decisão.

Campo Grande/MS, 18 de agosto de 2020.

WALDIR NEVES BARBOSA
GAB. CONS. WALDIR NEVES BARBOSA