DECISÃO SINGULAR DSG - G.FEK - 3104/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/3795/2016
PROTOCOLO	: 1673848
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE IVINHEMA
GESTOR	: DALGOMIR BURAQUI
CARGO	: PRESIDENTE DA CÂMARA À ÉPOCA
INTERESSADO	: VALE CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA ME
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	: CONVITE N. 10/2012
OBJETO	: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA PARA ELABORAÇAO DE PROJETOS DE ATO LEGISLATIVO PARA A CÂMARA MUNICIPAL
ASSUNTO DO PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO N. 8/2012
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

RELATÓRIO

Tratam os autos da análise do procedimento licitatório realizado por meio do Convite n. 10/2012, da formalização do Contrato Administrativo n. 8/2012, firmado entre a Câmara Municipal de Ivinhema e a empresa Vale Consultoria e Assessoria Ltda.ME, tendo por objeto a *"Prestação de serviços técnicos de consultoria e assessoria para elaboração de projetos de ato legislativo para a Câmara Municipal"* (peça n. 11, fl. 130-133), e da execução contratual.

Observa-se nos autos que os senhores Dalgomir Buraqui, Presidente da Câmara Municipal à época da contratação e Aluisio Soares de Azevedo Júnior, Presidente no Biênio 2015/2016 foram intimados a encaminhar documentos faltantes e apresentar justificativas (Termos de Intimação n. 5186/2016, peça n. 3, fl. 14/16 e Termo de Intimação n. 5185/2016, peça n. 2, fls. 11-13), sendo que somente este último apresentou resposta e documentos (pç. 11, fls. 26/141). O sr. Dalgomir Buraqui não foi localizado para atender à intimação, conforme certificado à fl. 19.

A 1ª Inspetoria de Controle Externo (1ª ICE) examinando a resposta à intimação (peça n. 11, fls. 26/141) por meio da Análise ANA-1ICE 14881/2016, concluiu pela irregularidade da licitação, do contrato e da execução financeira, por entender que os esclarecimentos apresentados pelo jurisdicionado foram insuficientes para sanar as seguintes falhas:

> **A** – o objeto da licitação (e do contrato dela decorrente) contempla a prestação de serviços caracterizados como atividade-fim do órgão, os quais não podem ser terceirizados conforme expressa vedação contida no inciso II do art. 37 da Constituição Federal;

B – a remessa dos documentos do contrato foi realizada intempestivamente (publicação em 10/12/2012 e remessa em 15/03/2016).

Ao manifestar-se sobre a matéria, por meio do Parecer PAR-2ªPRC-5870/2017 (peça n. 15, fl. 154), o Procurador do Ministério Público de Contas (MPC) entendeu pela necessidade de intimar os gestores para esclarecimentos no tocante ao objeto da contratação (elaboração de Projetos de Ato Legislativo), que, em seu entendimento não seria atividade de competência de profissional da contabilidade.

Expedidas novas intimações aos gestores (Termos de intimação n. 10130/2017, pç. 16, fl. 155 e 10131/2017, pç 17, fl. 156), desta vez foi atendida somente pelo Sr. Dalgomir Buraqui que, por meio da resposta e documentos de fls. 162/211 (pç. 23), aduziu que a contratação atendeu aos ditames legais, haja vista que a Câmara Municipal de Ivinhema, tendo diminuto quadro de pessoal, não contava com servidor suficientemente qualificado para proceder à elaboração de Projetos de Lei.

Remetidos os autos ao Ministério Público de Contas para nova análise, seu representante opinou (PAR-2ªPRC-22046/2018, peça 25, fls. 213-215) para que se adote o seguinte julgamento:

> I- Pela **irregularidade e ilegalidade** do Processo Licitatório, formalização do instrumento contratual, e execução financeira do **Contrato administrativo nº 8/2012**, com fulcro nas disposições do artigo 59, III, da Lei Complementar no 160/2012, c/c o art. 120, incisos II e III, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução Normativa TC/MS 76/2012.
>
> II- pela aplicação de multa regimental ao Senhor Dalgomir Buraqui pelas irregularidades cometidas 2ª fase que macularam todo o processo de contratação até a 3ª fase.
>
> III- Pela impugnação do valor total dos valores pagos em virtude das irregularidades na contratação e seus aditamentos, a ser responsabilizado ao gestor mencionado no item anterior, por descumprimento ao artigo 37, caput e §1o da Constituição Federal, em inobservância aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência.
>
> IV- Determine ao gestor, o envio dos documentos comprobatórios da elaboração dos Projetos Legislativos realizados para a apreciação deste Ministério Público de Contas, em sede de cumpri- mento de decisão.
>
> V- comunique o resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, nos termos do artigo 50 da Lei Complemen- tar no 160/2012.

É o relatório.

DECIDO

Examinando a prestação de contas em julgamento, entendo que, diferentemente do apontado pela 1ª ICE e pelo representante do MPC, os elementos dos autos oferecem condições para se declarar a regularidade do procedimento licitatório, do contrato e de sua execução financeira, conforme exponho a seguir.

A 1ª ICE e o representante do MPC consideraram irregular a licitação, o contrato e a execução, por entenderem que seu objeto contempla a prestação de serviços que configuram atividade fim do órgão contratante, conforme apontado na letra **A** do relatório.

Ocorre que a análise da regularidade das licitações e contratos de assessoria e consultoria não pode deixar de considerar os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelos gestores das Câmaras Municipais, em conformidade com o que dispõe o art. 22, *caput* e § 1º, da *Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro* (Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942), transcrito abaixo:

> *"Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*
> *"§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)"*

É notório que grande parte das Câmaras Municipais do Estado de Mato Grosso do Sul encontra dificuldades para garantir (tanto em número quanto em qualificação profissional) um quadro de servidores com capacidade técnica suficiente a garantir o funcionamento do órgão, inclusive para desempenho de sua atividade fim. Em virtude disso, a contratação de serviços de assessoria e consultoria para auxílio na elaboração de Projetos de Lei se apresenta muitas vezes como medida necessária para viabilizar o funcionamento do Poder Legislativo nesses Municípios.

Este Tribunal já demonstrou estar atento a essas peculiaridades, considerando regular esse tipo de contratação, conforme se verifica nos seguintes julgados:

"Embora reconheça a controvérsia do tema, e, embora seja indiscutível que as atividades estatais devam ser desempenhadas por servidores dos quadros, a realidade nos mostra que algumas unidades jurisdicionadas, sobretudo as localizadas em municípios menos desenvolvidos, não conseguem transformar essa regra em realidade, por motivos que vão desde a falta de estrutura física, até a inexistência de mão de obra adequada para realizar os serviços – mesmo aqueles corriqueiros e ordinários da Administração.
"Como consequência, deparamo-nos com municípios despidos de corpo técnico ou com este em incipiente fase de formação, dependente de fomento intelectual e aparelhamento adequado.
"Para essas hipóteses, a contratação de empresas de consultorias e assessorias técnicas surge como uma alternativa para que a Administração evite a solução de continuidade e consiga prestar, com razoável qualidade, os serviços à população. Assim, conquanto a regra seja a de que os serviços técnicos na área jurídica e contábil devam ser prestados pelos servidores dos quadros próprios do órgão, é admitida, em situações excepcionais, e mediante a análise circunstanciada de cada caso, a terceirização desses serviços por meio da contratação de escritórios especializados, desde que devidamente motivada e comprovada a sua necessidade." (AC02 - 3660/2017. Processo TC/7281/2013. Relatora: Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano.)

"É necessário que se analise cada caso em sua individualidade, sob pena de inviabilizar o próprio funcionamento do ente administrativo, pois é sabido que grande parte das unidades jurisdicionadas não dispõe de estrutura física, tecnológica e profissional para desempenhar as atividades que lhes são inerentes. Até mesmo aqueles órgãos que possuem o quadro de pessoal completo enfrentam dificuldades para o exercício de determinados trabalhos, seja por inaptidão profissional ou pela falta de conhecimento de assuntos específicos.
"Nesses casos, a contratação de serviços especializados em consultorias e assessorias surge como uma solução para que a administração desenvolva de forma satisfatória os seus trabalhos, desde que precedida de procedimento licitatório que assegure a ampla competitividade e a igualdade de condições." (Acórdão AC02 - 664/2016. Processo TC/4781/2013. Relator: Conselheiro Iran Coelho das Neves.)

"Embora o MPC tenha entendimento contrário à contratação de assessoria jurídica sem concurso público e ainda que a modalidade escolhida para o procedimento licitatório possa permitir o seu questionamento, a nosso ver os procedi-

mentos adotados pelo responsável foram em perfeito cumprimento às normas legais que regem a matéria.

"Este Colendo Tribunal já firmou entendimento, no sentido de que a contratação destes serviços pelas prefeituras é medida muitas vezes necessária para que seja evitada a inviabilidade do seu próprio funcionamento, pois muitos municípios não possuem estrutura física e profissional para desempenhar as atividades que lhes são inerentes (Processos TC-22511/11, TC-5621/2014, TC-7330/2013).

"O simples fato de se imaginar a possibilidade destas contratações já denota que a situação é excepcional, especialmente nos pequenos municípios, onde a situação mais comum é a ausência de estruturação legal da Procuradoria Municipal e a contratação de advogado para a prestação de serviços de advocacia, assessoria e consultoria jurídica se faz necessária.

"E nessa hipótese, está a necessidade de não deixar a municipalidade desguarnecida de um serviço essencial, ordinário e contínuo (observe-se, apenas por exemplo, o art. 38, VI, da Lei 8.666/93).

"Enfim, em caráter excepcional é possível a contratação de serviços de consultorias e assessorias pelo município." (Acórdão AC02 - 909/2016. Processo TC/7170/2014. Relator: Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo)

No caso em análise, observo que o Sr. Dalgomir Buraqui, Presidente da Câmara Municipal à época da realização do certame e da formalização do contrato encaminhou documentação esclarecedora no sentido de comprovar que a casa de Leis dispunha de apenas um Procurador Jurídico e um técnico de Contabilidade (fls. 195/196), demonstrando a necessidade da Câmara em realizar contratação temporária para viabilizar diversas atividades, tais como a elaboração de projetos de Lei, de pareceres quanto à legalidade e constitucionalidade daqueles que são apresentados, e na redação final das Leis após a aprovação. Observo ainda que a empresa contratada possui três sócios, sendo dois deles advogados, conforme comprova o Contrato Social e 1ª Alteração (fls. 63-67), o que atende à comprovação de existência de qualificação técnica no que concerne ao objeto licitado.

Em relação à execução contratual, verifico que foram encaminhados os documentos pertinentes, demonstrando a emissão de empenho no valor de R$ 35.000,00 (fl. 138) em montante que equivale ao da Nota Fiscal de prestação de serviços emitida pela contratada (fl. 139), e que o pagamento foi regularmente efetuado por meio da Nota de Pagamento de fl. 137, neste mesmo valor. Observo ainda que foi expedido o competente Termo de Encerramento do Contrato (fl. 141), atestando não só a regularidade na prestação dos serviços como também a existência

de harmonia entre valores empenhados, liquidados e pagos, não havendo qualquer óbice para que a execução contratual seja declarada regular.

No tocante a remesse intempestiva de documentos ao Tribunal (data da assinatura: 6/12/2012, publicação em 10/12/2012 e remessa em 15/03/2016), entendo que a multa correspondente deve ser dispensada, tendo em vista o alcance dos objetivos constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis ao caso.

Diante do exposto, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, decido por declarar a **regularidade** do **procedimento licitatório realizado por meio do Convite n. 10/2012, do Contrato Administrativo n. 8/2012**, celebrado entre a Câmara Municipal de Ivinhema e a empresa Vale Consultoria e Assessoria Ltda. ME e da **execução contratual.**

É como decido.

Campo Grande/MS, 06 de abril de 2020.

Conselheiro FLÁVIO KAYATT
Relator

AK