DECISÃO SINGULAR DSG - G.FEK - 10355/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/10085/2015
PROTOCOLO	: 1599959
ÓRGÃO	: MUNICIPIO DE JUTI
JURISDICIONADO	: ISABEL CRISTINA RODRIGUES
TIPO DE PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 8/2015
RELATOR	: Cons. FLÁVIO KAYATT

DO RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório na modalidade pregão presencial, realizado pela administração Municipal de Juti, do qual adveio o Contrato Administrativo nº 8/2015 firmado com MKJ Assessoria Contábil Ltda. - EPP, vencedora do certame, objetivando a prestação de serviços de assessoria e consultoria administrativa e contábil, pelo prazo de doze meses, e pelo valor inicial de R$ 186.000,00.

Após o encaminhamento dos autos à 1ª ICE, entendeu-se pela necessidade de complementação documental necessária à análise, pelo que foi expedida a intimação nº 16618/2015 (fl. 130), solicitando esclarecimentos e documentação pertinente à Sra. Isabel Cristina Rodrigues. Embora a intimação tenha sido devidamente entregue (fl. 132), não houve resposta, conforme certificado à fl. 133.

Retornando os autos à 1ª ICE, sobreveio a Análise nº 3654/2016, às fls. 134/138, onde o corpo técnico concluiu pela ilegalidade e irregularidade do procedimento licitatório – Pregão Presencial nº 3/2015 -, bem como da formalização do contrato nº 8/2015, dele decorrente, por afronta à norma do Art. 37, II, da Lei Federal nº 8.666/93, por se tratar de contratação de serviço que constitui atividade fim do órgão licitante.

O Ministério Público de Contas, em parecer de fls. 139/142, opinou no mesmo sentido, pela declaração da ilegalidade e irregularidade do procedimento licitatório e da formalização contratual, bem como pela cominação de multa à gestora, nos termos do art. 42, IX, da LC nº 160/12, por não ter atendido à intimação.

DA REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Em que pese os entendimentos contrários, tanto da 1ª ICE, como do *parquet* de contas, ouso divergir por vislumbrar a legalidade na contratação dos serviços técnicos objeto do certame, por restarem presentes os seus pressupostos.

É notório que grande parte dos Municípios do Estado encontra dificuldades para garantir (tanto em número quanto em qualidade técnica), um quadro de administradores e contadores adequado ao funcionamento do órgão. Em virtude disso, a

contratação de serviços de assessoria e consultoria administrativa e contábil se apresenta muitas vezes como medida necessária para evitar a inviabilidade de funcionamento da Administração Pública Municipal.

Este Tribunal, apreciando situações análogas, já demonstrou estar atento a essas peculiaridades, admitindo a regularidade desse tipo de contratação, conforme se verifica dos 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 essa hipóteses, a contratação de mepresas 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 populaão. 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 procedimentos 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-5621/2004, 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 presente caso, trata-se de município diminuto, com pequena estrutura administrativa e orçamentária, onde há carência de profissionais de contabilidade, notadamente na área de contabilidade pública- cuja carência, aliás, ultrapassa o âmbito municipal -, o que torna a contratação de assessoria externa não só legítima, como até mesmo essencial, sob pena de paralização da atividade administrativa.

Ou seja, ainda que o município possuísse administradores e contadores em seus quadros, ou que realizasse concurso público para sua contratação, dificilmente contaria com profissionais especializados em contabilidade pública, persistindo a necessidade de efetuar a contratação de profissional ou escritório especializado, tal qual a empresa vencedora do certame em apreço.

É de se observar, no caso, a norma do art. 20[1] da Lei Federal nº 13.665/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, exigindo que todas

[1] "**Art. 20**. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

as decisões, ai incluídas as de controle, emanadas dos Tribunais de Contas, sejam fundamentadas com atenção a seus efeitos práticos, e não em valores jurídicos abstratos.

Na hipótese em apreço, portanto, deve-se observar a situação fática - pequeno município, com parco orçamento – para se concluir que a contratação de Escritório de Assessoria Contábil guarda estreita relação com a necessidade existente nessa contratação, vital para o desenvolvimento das atividades municipais.

Outrossim, o entendimento pela legalidade da licitação e do contrato objeto da análise é corroborado pela norma do art. 22[2] da mesma Lei, na medida em que os obstáculos existentes e a necessidade do serviço contábil especializado justificam a contratação, sob pena de prejuízo à atividade administrativa e, em *ultima ratio*, ao atendimento dos administrados.

Por fim, vejo que a empresa contratada apresentou as certidões de regularidade fiscais, trabalhistas e do FGTS, não havendo irregularidade, conforme peça nº 12, fls. 109/111.

Logo, pelas razões explanadas, não vejo qualquer irregularidade no procedimento licitatório.

DA REGULARIDADE QUANTO A FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO

Observo que se fazem presentes todas as cláusulas necessárias ao contrato, conforme disposto no artigo 55 da Lei Licitatória, não havendo, de igual forma qualquer irregularidade.

DA MULTA POR DESRESPEITO À INTIMAÇÃO

Conforme se infere da peça nº 20, fl. 130, a 1ª ICE intimou a Srª. Isabel Cristina Rodrigues para que encaminhasse documentos necessários à análise da regularidade da licitação e da contratação dos serviços contábeis.

Referida intimação, entretanto, não foi respondida, configurando a ocorrência de fato passível de penalização na forma do inciso IX do Art. 42 da LC nº 160/12,

---

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas."

[2] "**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.

conforme opinou o Ministério Público de Contas, cujo parecer, neste ponto, merece ser acolhido.

DA PARTE DISPOSITIVA

Em face do exposto, não acompanho o posicionamento da 1ª ICE e do Procurador do MPC – ressalvando a aplicação da multa - e, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, decido **declarar a REGULARIDADE**:

I – do procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial nº. 3/2015;

II – da celebração do Contrato Administrativo nº 8/2015, firmado entre o MUNICIPIO DE JUTI e o escritório MKJ ASSESSORIA CONTÁBIL LTDA - ME;

III – **aplicar multa** no valor equivalente a 30 (trinta) UFERMS à senhora **Isabel Cristina Rodrigues**, CPF 518.971.801-87, Prefeita Municipal de Juti na época dos fatos, com base nas disposições do art. 42, IX da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, pela infração decorrente da ausência de remessa, a este Tribunal, das cópias dos documentos solicitados pela intimação de fl. 130;

IV – **fixar o prazo** de 60 (sessenta) dias, contados da data da publicação desta Decisão no Diário Oficial (eletrônico) deste Tribunal (DOTCE/MS), para a apenada pagar o valor da multa que lhe foi infligida e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, conforme as disposições do art. 50, I, e do art. 83, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, e do art. 172, §1º, I e II, do Regimento Interno.

Eis o decisório.

Campo Grande/MS, 31 de outubro de 2018.

FLÁVIO KAYATT
Conselheiro Relator