DECISÃO SINGULAR DSG - G.RC - 4576/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/7511/2020
PROTOCOLO	: 2045345
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAÍ - MS
JURISDICIONADO	: SÉRGIO HENRIQUE DOS SANTOS
CARGO DO JURISDICIONADO	: EX-GERENTE DE FINANÇAS
ASSUNTO DO PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO 4/2020
PROCESSO LICITATÓRIO	: PREGÃO PRESENCIAL 1/2020
OBJETO DO CONTRATO	: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA NAS ÁREAS FINANCEIRA, PATRIMONIAL, ORÇAMENTÁRIA, CONTÁBIL, RECURSOS HUMANOS, COMPRAS, LICITAÇÕES E CONTRATOS, EM ATENÇÃO À GERÊNCIA DE FINANÇAS DO MUNICÍPIO
VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO	: R$ 203.200,00
CONTRATADA	: SIGMA ASSESSORIA EM GESTÃO PÚBLICA LTDA.
VIGÊNCIA DO CONTRATO	: 20/5/2020 A 31/3/2021
RELATOR	: CONS. SUBST. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL (ATO CONVOCATÓRIO N. 02/2023)

LICITAÇÃO – PREGÃO PRESENCIAL – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA CONTÁBIL E FINANCEIRA – AUSÊNCIA DE PLANILHA DE CUSTOS – TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-FIM – FALTA DE COMPROVAÇÃO DE VANTAJOSIDADE – EXECUÇÃO FINANCEIRA SEM COMPROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS – IRREGULARIDADE – MULTA – RECOMENDAÇÕES.

1. Do relatório

Tratam os autos do processo licitatório – Pregão Presencial n. 1/2020, da formalização do Contrato Administrativo n. 4/2020, da formalização do 1º Termo Aditivo e da execução financeira do contrato, que foi celebrado entre o Município de Naviraí – MS e a empresa Sigma Assessoria em Gestão Pública Ltda., para a prestação de serviços de assessoria e consultoria nas áreas financeira, patrimonial, orçamentária, contábil, recursos humanos, compras, licitações e contratos, em atenção à Gerência de Finanças do município.

Em análises relativas às citadas fases da contratação, a equipe técnica manifestou-se no sentido da irregularidade do processo licitatório e da formalização do contrato (peça 28), devido à a*usência de planilha orçamentária contendo os custos unitários de todos os serviços licitados; perpetuação na contratação de assessoria externa, em detrimento à realização de concurso público; terceirização de atividades contínuas da Administração; pela inadequação do enquadramento do respectivo elemento de despesa;*

pela celebração de contratação originada de processo licitatório irregular e; devido à remessa intempestiva do contrato. Foram apontadas também, as irregularidades do 1º termo Aditivo e da execução financeira do contrato, pelo fato de estarem amparadas em processo licitatório eivado de irregularidades e que contaminaram as referidas fases da contratação (peça 64).

Ao emitir pareceres (peças 29 e 64), o representante do Ministério Público de Contas coadunou as questões suscitadas pela equipe técnica e, opinou no sentido das irregularidades do processo licitatório, da formalização contratual, da formalização do 1º termo Aditivo e da execução financeira contratual, razão pela qual pugnou pela aplicação de multa ao responsável.

É o relatório.

2. Da Fundamentação

2.1. Processo licitatório – Pregão Presencial n. 1/2020

Em relação ao processo licitatório, foram observadas as seguintes impropriedades:

a) a*usência de planilha orçamentária contendo os custos unitários de todos os serviços licitados;*

b) *perpetuação na contratação de assessoria externa, em detrimento à realização de concurso público;*

c) terceirização de atividades contínuas da Administração;

d) inadequação do enquadramento do respectivo elemento de despesa;

Intimado acerca de referidos apontamentos (peça 22), o responsável compareceu nos autos aduzindo, resumidamente (peça 26):

> "*O serviço de gestão administrativa, financeira, orçamentária, de recursos humanos, contábil, e em compras e licitações do município é mensurado em conformidade com o tamanho do município e da estrutura administrativa.*
> *Esse tipo de serviço é bastante diversificado e remete o direcionamento das atividades a praticamente todos os setores da Administração Pública (...);*

Nesse tipo de contratação, há muitos fatores que influenciam o preço da contratação. Além da oferta e procura, a eficiência e capacidade de gestão da própria Assessoria são fatores que regulam a atividade (...);
Muito embora tenha sido exigido da Administração Pública esforços descomunais e acima do planejamento e da capacidade de lidar com a situação (uma vez que não há precedentes), nem por isso, a atual contratação sofreu qualquer tipo de pedido de alteração contratual por reequilíbrio econômico-financeiro (...);
Se houvesse sido estipulado um número de horas de trabalho da Assessoria, certamente, nesse período de pandemia, justificar-se-ia uma alteração de reequilíbrio econômico-financeiro uma vez que todos estão trabalhando de maneira dobrada ou triplicada;
(...) independentemente do quantitativo de processos e dos problemas que o município apresente, a Assessoria contratada assume o risco do negócio, ainda que precise trabalhar por muito mais tempo que o inicialmente esperado;
O custo da equipe por hora de cada funcionário, materiais de escritório, equipamentos, consumo de água, energia elétrica, telefone, internet, impostos, taxas e contribuições, limpeza, aluguel, manutenção do sistema contábil, viagens e a margem de lucro são outros fatores que poderiam ser colocados para talvez, apenas mostrar documentalmente algo para o controle externo;
É preciso ter em mente que o serviço de Assessoria de Gestão Pública não é o mesmo que a contratação de serviços médicos, por exemplo, onde neste se consegue mensurar o número exato de consultas, atendimentos, horas de plantão, número de cirurgias etc.;
(...) pelas características especiais do serviço realizado pelas Assessorias e pelas regras de oferta, procura e eficiência que regulam o mercado e pela própria constatação da Divisão de Licitação que a atual contratação é menos onerosa que as anteriores, justificada está a forma genérica com que o termo de referência delimita o objeto, o que obriga a Assessoria a assumir o risco do negócio, independentemente da quantidade e complexidade dos problemas apresentados."

Ao se observar as disposições contidas no item 9 e, subitens 9.1 a 9.6 (Execução dos Serviços), do Termo de Referência da licitação (peça 8), é possível se constatar o significativo quantitativo de serviços diversos que deveriam ser realizados pela contratada, o que evidencia a pertinência do apontamento da Divisão técnica, no sentido de que no edital da licitação deveria haver previsão da necessidade de apresentação de planilha orçamentária, contendo os custos unitários de todos os serviços licitados/pretendidos, os quais foram assim discriminados:

"*9. DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS:*

9.1. A empresa a ser contratada deverá desenvolver o trabalho de forma a repassar as normas legais que regem a administração pública quanto a: financeira, patrimonial, orçamentária, contábil, recursos humanos e licitações e contratos;

9.2. A empresa contratada deverá disponibilizar, no mínimo mensalmente, 5 (cinco)consultores com experiência em trabalhos semelhantes no setor público e com habilitação e com perfil compatível com a qualificação exigida para este trabalho, nas áreas mencionadas, sendo um deles o Coordenador, ficará responsável pelo desenvolvimento dos trabalhos;

9.3. A empresa contratada deverá prever reuniões ordinárias mensais com a CONTRATANTE;

9.4. Dos serviços a serem realizados:

9.4.1. Assessoria e consultoria, envolvendo serviços na Area de finanças e contabilidade Pública, devendo ter por finalidade exercer a orientação técnica no processo de elaboração e disponibilização de relatórios ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul e normas vinculadas.
a) Orientação no processo de elaboração e divulgação das normas e procedimentos contábeis para registro dos atos e fatos da execução orçamentaria, financeira e patrimonial;
b) Supervisionar e orientar a elaboração e o fechamento das demonstrações contábeis da Prefeitura Municipal, na forma da 4.320/64 e de acordo com a Instrução Normativa do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul;
c) Análise dos resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais constante da prestação de contas anual;
d) Análise dos controles das receitas e despesas orçamentárias e extraorçamentárias e dos resultados mensais;
e) Demais atividades de assessoria e consultoria administrativa em face aos preceitos legais;

9.4.2. Assessoria e Consultoria na área de recursos humanos de todos os atos necessários para a execução das atividades de controle, e administração dos recursos humanos.
a) Orientação para revisão e atualização da legislação de pessoal e na elaboração de atos de pessoal: leis, decretos, portaria, entre outros;

b) Análise e acompanhamento da folha de pagamento, da aplicação dos direitos, tais como: insalubridade, gratificação, licença prémio, adicional por tempo, de serviço, incorporação e horas extras;
c) Orientação quanto aos processos disciplinares abertura .de sindicância, perda de cargo de servidor público processo administrativo;

9.4.3. Assessoria e Consultoria nas áreas de compras, licitações e contratos, devendo ser desenvolvidos os serviços a seguir.:
a) Sugerir e organizar as atividades das áreas de compras, licitações e contratos com a participação da equipe técnica e gestores das áreas;
b) Sugerir os procedimentos e fluxo de trabalho;
c) Orientação quanto 1.16 procedimento de abertura dos processos de licitações, buscando agilizar os processos;
d) Análise de modelos de editais para os bens de consumo e serviços a serem licitados, voltada para o objetivo de adquirir com eficiência, racionalidade, ao menor custo às compras públicas;
e) Análise da legislação e normas federais sobre o procedimento licitatório, como decretos de Comissões de Licitação e de Cadastro e Avaliação. Decreto do Pregão, designação de pregoeiros, entre outros;
f) Orientar os membros das Comissões de Licitação e ao Pregoeiro e equipe técnica quanto aos procedimentos internos a serem executados, a abertura do processo licitatório, estabelecer rotinas e analisar por amostragem processos licitatórios realizados;
g) Orientar a equipe técnica: quanto à preparação dos editais, a numeração dos processos, a divulgação dos avisos de licitação, os procedimentos corretos quanto ao protocolo;
h) Orientar a equipe técnica quanto à divulgação das licitações, as reuniões de aberturadas licitações, a elaboração de atas e publicação de resultados e orientara montagem do processo fornecendo check-list;
i) Orientar quanto à organização e arquivo dos documentos do setor de licitações;
j) Orientar com relação as respostas de impugnações, emissão de pareceres e atendimento aos questionamentos ao edital;
k) Orientar quanto aos procedimentos a serem adotados nas fases de homologação, adjudicação, revogação ou anulação;
1) Orientar quanto ao atendimento às normas de encaminhamentos dos documentos referentes 1^a, 2^a e 3^a fases, exigidos pelos órgãos de controle;
m) Orientar quanto à execução e Controle de Contratos Administrativos.
9.4.4. Das notificações e recursos administrativos do TCE/MS:
a) A licitante contratada deverá representar o Executivo Municipal, acompanhando todos os processos junto ao Egrégio-Tribunal de Contas do Estado, atendendo até o final de todos os processos. abrangidos pelo período contratado.

> *9.5. A Prestação dos Serviços deverá ser feita diretamente na sede da Licitante Contratada, sendo, no mínimo, 1 (uma), vez quinzenalmente e, em sendo necessário quando solicitado pela CONTRATANTE.*
>
> *9.6. Os serviços de consultoria e assessoria poderão ser também disponibilizados à distância, com atendimento ou por telefone, com orientação técnica abrangendo durante todo o período contratado.*".

Embora o Gestor responsável tenha buscado desnaturar a necessidade de apresentação de planilha orçamentária contendo os custos unitários de todos os serviços licitados, na resposta apresentada ao Termo de Intimação deste Tribunal de Contas deixou transparecer o reconhecimento à sua imprescindibilidade, ao salientar que "*O custo da equipe por hora de cada funcionário, materiais de escritório, equipamentos, consumo de água, energia elétrica, telefone, internet, impostos, taxas e contribuições, limpeza, aluguel, manutenção do sistema contábil, viagens e a margem de lucro são outros fatores que poderiam ser colocados para talvez, apenas mostrar documentalmente algo para o controle externo.*"

Constata-se dos autos, inclusive, que a retromencionada falha e que acabou por ser replicada nas propostas apresentadas pelas licitantes, teve origem na fase da pesquisa de mercado (peça 3), pois, no formulário da pesquisa realizada, mais precisamente nos campos destinados à especificação do serviço e valor unitário, o responsável fez constar somente a descrição genérica dos serviços (Serviço de Assessoria e Consultoria), o valor mensal estimado e, o valor total previsto para a execução do contrato, quando o correto seria constar a descrição de todos serviços licitados, de forma individualizada, os custos individualizados em relação a cada um dos serviços e, o valor total previsto para a execução contratual.

Acerca de tal questão, a equipe da Divisão técnica bem pontuou em sua na análise (peça 28) ao salientar que *"Da forma como apresentada, ou seja, preço fixo por mês, dissociado do tipo e da quantidade de serviço, não há como realizar eventual reequilíbrio físico-financeiro dos serviços, nem descontos pelos serviços não prestados."*

Cumpre ressaltar ainda que, em razão de tal questão, a Administração licitante acabou também por descumprir disposições contidas no item 7, subitem 7.1., II, do edital da licitação (peça 8, f. 72), no sentido de que na proposta de preço deveria constar c*otação do preço unitário e total de cada item, já consideradas todas as despesas/custos, inclusive, mão-de-obra, locomoção, hospedagem, refeições, seguros de acidentes, impostos, contribuições previdenciárias, encargos trabalhistas e outros incidentes direta ou indiretamente na execução dos serviços*.

Portanto, as questões acima descritas denotam a infringência ao disposto no art. 3º[1] e art. 7º, § 2º, II[2], ambos da lei n. 8666/1993, razão pela qual deve-se *recomendar* à Administração Municipal que adote medidas para a não repetição de impropriedades semelhantes/assemelhadas com a supramencionada.

No que tange à constante contratação de empresas para a prestação de serviços de assessoria nas áreas contábil, financeira, orçamentária e, outras assemelhadas, foi demonstrado na análise técnica (peça 28) que entre os anos de 2010-2020 o município recorreu à tal medida e, despendeu em 4 (quatro) contratos celebrados os valores totais de R$ 1.196.800,00 (um milhão cento e noventa e seis mil e oitocentos reais).

Ao ser intimado para justificar o porquê da não realização de concurso público, e/ou, adoção de medidas para a qualificação dos servidores pertencentes ao quadro da Administração Municipal, o Gestor salientou (peça 26):

> *"(...) que o valor apontado como gasto com assessoria, à primeira vista, parece vultoso, mas se for feita a conta levando em consideração os valores constantes na tabela da OAB, dos custos de um escritório contábil, dos encargos sociais, a contratação das empresas representa menor custo ao município, além do que, não ocorrendo atendimento das exigências de maneira eficiente, não havendo vínculo de efetividade, muito mais fácil é a troca de empresa.*
> *(...) ela se ampara no grau de exigências cada vez maior no manejo e planejamento público para melhor dispor dos recursos e atender aos critérios exigidos por lei, melhorando a economicidade e transparência dos gastos, além de profissionalizar cada vez mais a gestão.*
> *(...) que a contratação de empresas terceirizadas se mostra mais adequada na medida que estão em constante aperfeiçoamento técnico e trazem experiência dos demais municípios que atendem, ou seja, oxigenam o conhecimento do corpo interno, com a troca de experiências constantes e melhoram o desempenho de todos os envolvidos.*
> *(...) a lei de responsabilidade fiscal veda a contratação de pessoal acima do limite prudencial de gastos, ainda que, em certa medida, algumas das atividades podem ser confundidas entre si. (...) que a estrutura funcional*

---

[1] *Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa,* ***da vinculação ao instrumento convocatório****, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

[2] *Art. 7º.(...).*
§ 2º. As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
II - Existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

> *do município não comporta mais a contratação por concurso, uma vez que inflar o quadro de pessoal, por mais necessário que seja, implica em aumento de gastos que possuem limite fixado na LRF. O percentual de comprometimento do Município de Naviraí está próximo ao limite do prudencial e a qualidade e a quantidade dos profissionais envolvidos causariam um gasto maior e que atingiria o limite.*
> *(...) havia duas possibilidades ao gestor: ou contratar do modo contratado, ou não contratar e precarizar os serviços. O gestor agiu atendendo o interesse público e contratou.".*

Entretanto, a despeito das justificativas apresentadas, vê-se que não foram apresentados quaisquer elementos comprovando a assertiva de que os valores gastos com as contratações (um milhão cento e noventa e seis mil e oitocentos reais), de fato resultaram em custos inferiores àqueles necessários para a realização de concurso público e contratação de servidores.

E ao se considerar as reiteradas contratações celebradas com empresas diversas, para a prestação de serviços de assessoria/consultoria nas áreas financeira, contábil, orçamentária e outras, percebe-se que a previsão em edital de apenas 1 (uma) vaga para o cargo de Contador no último concurso público realizado pelo município (ano de 2016), não espelhou à real necessidade da Administração Municipal, assim como, que as expectativas da Administração quanto à oxigenação do conhecimento do corpo interno ante a troca de experiências constantes e, melhora no desempenho de todos os envolvidos, apontadas como motivadoras/justificadoras para as contratações, não se materializaram.

Vê-se, portanto, que a alegada vantajosidade e economicidade à Administração Municipal, utilizadas como justificadoras para a celebração de contínuas contratações, não restaram comprovadas nos autos, o que denota a contrariedade ao disposto no art. 3º, da lei n. 8666/1993 (vigente à época).

Aliás, embora a contratação de assessorias e consultorias se apresente como forma alternativa para obtenção de aconselhamentos técnicos e acompanhamento de soluções em assuntos de interesse da Administração, no caso em tela se observa que os gastos com tais contratações têm consumido significativo volume de recursos públicos, os quais poderiam, exemplificativamente, ser direcionados à realização de concurso público para profissionais com formação nas áreas financeira, patrimonial, orçamentária, contábil, recursos humanos, compras, licitações e contratos, e/ou, para o aprimoramento técnico dos servidores que já compõem o quadro da Administração Municipal.

Assim, as questões acima descritas também evidenciam a inobservância a

regramento insculpido no art. 37, II, da Constituição Federal, circunstância esta que, aliada as demais impropriedades verificadas, tornam evidente que o processo licitatório se afigura irregular, o que traz com consequência a imposição de reprimenda ao responsável.

Também se mostra pertinente, *recomendar* aos atuais Gestores que adotem medidas no sentido de buscar a realização de concurso público prevendo cargos nas áreas financeira, patrimonial, orçamentária, contábil, recursos humanos, compras, licitações e contratos, como forma de dotar o quadro de servidores municipais com profissionais melhor preparados tecnicamente, bem como, reduzir a necessidade de a Administração Municipal recorrer à contratação de empresas privadas para a prestação de serviços de assessorias/consultorias, o que poderá resultar em economicidade aos cofres municipais.

Ainda em relação à licitação, a Divisão técnica também suscitou ter havido o incorreto enquadramento do elemento de despesas relativo ao objeto licitado, posto que, foi inserido nas Notas de Empenhos elemento de despesas 3.3.90.35.00. - Serviços de Consultoria (18, fs. 277-280), quando o correto seria a inserção de elemento de despesas 31.90.34.00.00 – Outras Despesas de Pessoal decorrente de Contratos de Terceirização (peça 28).

Vê-se dos elementos carreados aos autos que a licitação visou à contratação de empresa para prestação de serviços de assessoria e consultoria, o que de fato ocorreu. Por sua vez, embora a empresa contratada tenha cometido impropriedade ao também realizar serviços cuja atribuição seria dos servidores pertencentes ao quadro da Administração Municipal, questão que será abordada no tópico relativo à execução contratual, tal fato não desnatura o objeto licitado e, tampouco, induz ao entendimento de que a licitação visou a formalização de contrato de terceirização, o que justificaria a adoção de elemento de despesas 31.90.34.00.00 – Outras Despesas de Pessoal decorrente de Contratos de Terceirização.

Desta forma, denota-se que o elemento de despesas 3.3.90.35.00 (Serviços de Consultoria) constante das Notas de Empenhos coadunam com o objeto licitado, inexistindo, portanto, impropriedades a serem apontadas acerca de referida questão.

2.2. Contrato Administrativo n. 4/2020

Se observa dos autos que o Contrato Administrativo n. 4/2020 (peça 16), apresenta as condições e requisitos essenciais à correta execução e que a sua publicação na imprensa oficial e remessa a esta Corte, foram efetivadas nos prazos previstos nas legislações pertinentes (lei n. 8.666/1993 e Resolução TCE/MS n. 88/2018).

Entretanto, a despeito da observância às formalidades legais acima descritas, o contrato celebrado se afigura irregular em razão das irregularidades ocorridas na fase da licitação, consubstanciadas, dentre outras questões, pela insuficiência de elementos informadores comprovando a real necessidade da contratação e, os benefícios experimentados pela Administração Municipal ao optar por referida medida administrativa em detrimento à realização de concurso público, para o aprimoramento/qualificação técnica do quadro de servidores do município.

Assim, materializada a inobservância aos Princípios da Economicidade e da Vantajosidade, os quais devem nortear as ações dos Gestores, respectivamente, no que tange à adequada gestão dos recursos financeiros colocados à sua disposição e à necessária busca por contratação que resulte no binômio menor dispêndio de recursos públicos/melhor obtenção de resultados qualitativos.

2.3. 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo n. 4/2020

Seguindo a mesma linha de raciocínio exposada no item anterior, a despeito de instruído documentalmente de forma correta o 1º Termo Aditivo (peça 32) também se afigura irregular, pois, teve como objeto a promoção de alterações no contrato (prorrogação de vigência - 1º/1/2021 a 31/3/2021 e acréscimo de valores - R$ 76.200,00) e, que resultaram no prolongamento dos efeitos de instrumento eivado de irregularidades erigidas na fase do processo licitatório.

2.4. Execução financeira do Contrato Administrativo n. 4/2020

Em sede de levantamento financeiro constante da análise técnica, foram apurados os seguintes valores finais em relação à execução contratual (peça 64):

- Valor Contratual: R$ 203.200,00
- Termo Aditivo: R$ 76.200,00
- Valor Contratual + T.A.: R$ 279.400,00
- Notas de Empenho: R$ 304.800,00
- Nota de Anulação de Empenho: R$ (25.400,00)
- Saldo de Empenhos: R$ 279.400,00
- Notas Fiscais: R$ 279.400,00
- Ordens de Pagamentos: R$ 279.400,00

Conforme se observa, as fases referentes à execução financeira do contrato (empenho, liquidação, pagamento) apresentam equivalência de valores entre si.

No entanto, ante a manifestação do representante do Ministério Público de Contas (peça 65), no sentido de que os documentos trazidos aos autos não foram suficientes à comprovação "*... da fiscalização no controle da execução das despesas públicas, demonstrando que as disposições contratuais relativas à assessoria e recuperação de créditos foram cumpridas.*", procedeu-se à intimação do responsável (peças 66-67) para que apresentasse defesa. Porém, o Gestor responsável não se manifestou no prazo legal fixado no expediente intimatório, o que acarretou na declaração da sua revelia (peça 70).

Pois bem, em relação à questão supramencionada de fato se observa que a comprovação da prestação dos serviços contratados se deu, precipuamente, por meio da apresentação de relatórios de atividades realizadas, os quais, não se fizeram acompanhar de outros elementos/documentos que denotem ter havido a efetiva realização de todos os que foram descritos no Termo de Referência da licitação (peça 8) e, no contrato (Execução dos Serviços - item 9, subitens 9.1 a 9.6).

Aliás, a título de exemplificações, não foi possível se vislumbrar quais medidas de fato foram levadas à efeito pela contratada, em processos encaminhados a esta Corte, em relação aos quais consta em relatório de atividades (peça 48) que se procedeu à "... *Análise panorâmica dos TCs: TC/145/2019, TC/157/2019, TC/2316/2020, TC/2551/2016, TC/12430/2018, IC/15263/2014*". Inclusive, circunstância semelhante se verifica nos autos acerca da insuficiência de elementos que permitam denotar as efetivas atividades desenvolvidas nas áreas financeira e orçamentária.

Portanto, além do fato da formalização contratual decorrer de licitação irregular, vê-se ainda que a fase relativa à liquidação de despesas não restou instruída com documentos necessários/suficientes, à comprovação de ter havido a efetiva e integral prestação de todos os serviços previstos no contrato celebrado.

Em relação à fase da liquidação das despesas, apresentamos a seguir os ensinamentos contidos na obra "A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal":

> *"A liquidação é, pois, a verificação do implemento da condição.*
> *Trata-se de verificar o direito do credor ao pagamento, isto é, verificar se o implemento da condição foi cumprido. Isto se faz com base em títulos e documentos. Muito bem, mas há um ponto central a considerar – é a verificação objetiva do cumprimento contratual. O documento é apenas o aspecto formal da processualística. A fase de liquidação deve comportar a verificação in loco do cumprimento da obrigação por parte do contratante. Foi a obra, por exemplo, construída dentro das*

> *especificações contratadas? Foi o material entregue dentro das especificações estabelecidas no edital de concorrência ou de outra forma de licitação? Foi o serviço executado dentro das especificações?". (A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal – J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis – Instituto Brasileiro de Administração Municipal – 32ª edição – 1998 – págs.145-146).* (destaques nossos)

Assim, as questões acima descritas evidenciam que na execução financeira contratual não foram devidamente observadas às disposições contidas no art. 63, § 2º, III, da lei n. 4320/1964[3].

Por fim, também ficou retratado nos autos ter havido a terceirização de atividades-fim/essenciais da Administração Municipal, cujas realizações deveriam estar reservadas a servidores pertencentes ao quadro do órgão licitante.

Isso porque, alguns dos documentos carreados a este processo denotam que a contratada praticou atos que não se resumiram a análises técnicas e orientações aos servidores das áreas administrativas envolvidas. Ao contrário, ficou evidenciado ter havido a efetiva realização de atividades-fim/rotineiras da Administração Municipal (*elaboração de respostas à Termo de Intimação desta Corte, solicitações de prorrogação de prazos para o envio de respostas ao Tribunal de Contas, elaboração de resposta à questionamento apresentado pela Câmara Municipal, apresentação de defesa em processos de prestação de contas de gestão encaminhados a esta Corte e outras* - peças 48-62), circunstâncias estas que também foram objetos de apontamentos pela equipe técnica (peça 28).

A referida circunstância, por consequência, evidencia a inobservância a entendimento prevalente nesta Corte, que foi deduzido via Parecer-C n. 00/0044/2001, em resposta à consulta formulada pela Câmara Municipal de Ponta Porã – MS, no seguinte sentido:

> "***Indagações do Consulente***:
> *Qual a possibilidade da Câmara Municipal terceirizar os serviços de: Assessoria Jurídica, Segurança, Copeira, Faxineira, Operador de Som e Escriturário, e quais os limites permitidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal?*

[3] *Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*
§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
III - os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.

> ***Resposta***: *Somente poderão ser terceirizados pela Câmara Municipal os serviços relativos à atividade-meio, entre os quais, os que se referem à "segurança", "copeira", "faxineira" e "operador de som".*
> *Com relação aos serviços de "assessorias" e "consultorias", aqui incluídos os de assessoria jurídica, por estarem diretamente relacionados com a atividade-fim do Órgão e, também, por representarem contratação de mão de obra em substituição a servidores públicos, não poderão ser terceirizados, podendo, porém, serem contratados quando envolverem serviços técnicos especializados e quando o serviço for singular, nos termos do que disciplina a Lei Federal Nº 8666/93*."

Desta forma, as questões acima descritas denotam a irregularidade da execução contratual, razão pela qual deve-se *recomendar* aos Gestores do ente público licitante que adotem medidas necessárias para melhor instrução/comprovação documental da fase relativa à liquidação da despesa de contratos, bem como, atentem para que em eventuais contratos de prestação de serviços não ocorra a terceirização de atividades-fim da Administração Municipal, cuja atribuição cabe aos servidores do respectivo órgão.

3. Da reprimenda

Diante das irregularidades identificadas nas fases licitatória, contratual e de execução financeira – ausência de planilha de custos unitários, contratação reiterada em detrimento do concurso público, falta de comprovação de economicidade, insuficiência de documentos comprobatórios da execução contratual e terceirização indevida de atividades-fim – e considerando que:

- as falhas decorreram de condutas reprováveis do responsável;
- não houve justificativas plausíveis que limitassem a correta condução dos atos;
- a infração é de gravidade moderada, sem antecedentes desfavoráveis;
- devem ser observados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade;

Fixo a multa ao senhor **Sérgio Henrique dos Santos**, ex-Gerente de Finanças do Município de Naviraí/MS, CPF n. 901.xxx.xxx-53, em valor equivalente a **50 (cinquenta) UFERMS**, com base nos arts. 43, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 c/c art. 181, I, da Resolução TCE/MS n. 98/2018.

4. Do dispositivo

Diante dos fatos e fundamentos jurídicos apresentados, acolho o parecer do Representante do Ministério Público de Contas e sob o fundamento do art. 121, I, "a", II e III, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, **DECIDO**:

4.1. Declarar as **irregularidades** do processo licitatório – Pregão Presencial n. 1/2020, das formalizações do Contrato Administrativo n. 4/2020 e do 1º Termo Aditivo e, da execução financeira do contrato, ante a infringência ao disposto no art. 3º e art. 7º, § 2º, II, ambos da lei n. 8666/1993 (vigente à época), no art. 37, II, da Constituição Federal, no art. 63, § 2º, III, da lei n. 4320/1964 e, inobservâncias ao Parecer-C n. 00/0044/2001 e aos Princípios da Economicidade e da Vantajosidade;

4.2. Pela **aplicação de multa** no valor equivalente à 50 (cinquenta) UERMS ao ex-Gerente de Finanças do Município de Naviraí – MS, *Sérgio Henrique dos Santos*, inscrito no CPF/MF sob o n. 901.xxx.xxx-53, nos termos do art. 43, art. 44, I e art. 45, I, todos da Lei Complementar n. 160/2012 c/c art. 181, I, da Resolução TCE/MS n. 98/2018;

4.3. Recomendar ao responsável e a seus sucessores que, em futuras contratações:

a) observem os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública;

b) elaborem planilhas orçamentárias com detalhamento dos custos unitários dos serviços;

c) priorizem a realização de concurso público para as áreas técnicas da Administração;

d) adotem medidas concretas para assegurar a economicidade nas contratações;

e) aprimorem a instrução documental da fase de liquidação da despesa, com comprovação robusta da efetiva execução dos serviços;

f) evitem a terceirização de atividades-fim, cuja execução compete exclusivamente a servidores públicos efetivos.

É a decisão.

Encaminhe-se os autos à Coordenadoria de Atividades Processuais, para publicação e demais providências.

Campo Grande/MS, 12 de junho de 2025.

(Assinado digitalmente)
Leandro Lobo Ribeiro Pimentel
Conselheiro Substituto

MLS