DECISÃO SINGULAR DSG - G.FEK - 6255/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/15397/2013
PROTOCOLO	: 1445199
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE BODOQUENA
ORDENADOR DE DESPESAS	: ROSÂNGELA LOPES FERREIRA SIQUEIRA
CARGO DO ORDENADOR	: PRESIDENTE
ASSUNTO DO PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 1/2011
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	: CONVITE Nº 1/2011
CONTRATADO(A)	: DENIS DA MAIA - ME
OBJETO	: SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE SOFTWARE DE CONTABILIDADE PÚBLICA, SOFTWARE DE RECURSOS HUMANOS, SOFTWARE DE PROTOCOLO, SOFTWARE DE COMPRAS, SOFTWARE DE LICITAÇÃO, SOFTWARE DE ALMOXARIFADO E SOFTWARE DE PATRIMÔNIO
VALOR INICIAL	: R$ 66.000,00
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

RELATÓRIO

A matéria dos autos trata do exame de regularidade do procedimento licitatório do Convite nº 1/2011, bem como da formalização e execução do Contrato Administrativo nº 1/2011 e Termo Aditivo nº 1, celebrados entre a Câmara Municipal de Bodoquena e a empresa Denis da Maia – ME, tendo por objeto a prestação de serviços de locação de software de contabilidade pública, software de recursos humanos, protocolo, compras, licitação, almoxarifado e patrimônio.

Ao analisar os documentos, os quais foram angariados mediante realização de inspeção *in loco*, a 1ª Inspetoria de Controle Interno (1ICE) concluiu na Análise nº 24396/2016 pela regularidade do procedimento licitatório do Convite nº 1/2011 e da formalização do Contrato Administrativo nº 1/2011, mas pela irregularidade da formalização do Termo Aditivo nº 1 e da respectiva execução contratual, apontando, ainda, a remessa intempestiva dos documentos a este Tribunal (46, fls. 537-542)

O membro do Ministério Público de Contas (MPC), por sua vez, emitiu o Parecer 4ª PRC – 1308/2017 (pç. 47, fls. 543-545), opinando pela adoção do seguinte julgamento:

> 1 – pela legalidade e regularidade do procedimento licitatório e da formalização contratual, nos termos do art. 59, I da LC n. 160/12 c/c art. 120, I e II da Resolução Normativa n. 076/13;
> 2 – pela ilegalidade e irregularidade da formalização do Termo Aditivo n. 1 e da execução, nos termos do art.59, III da LC n. 160/12 c/c art. 120, III e §4º da Resolução Normativa n. 076/13;
> 3 – pela aplicação de multa ao gestor, nos termos do art.42, II e IV da LC n. 160/12, pela constatação de infração a norma legal e regimental;

4 – pela determinação ao gestor para que adote as medidas necessárias para se adequar ao exato cumprimento da lei, nos termos do art. 21, VIII da LC n. 160/12, remetendo os documentos faltantes em prazo a ser fixado pelo relator; (...)

É o Relatório.

DECISÃO

Compulsando os autos, adianto meu posicionamento pela regularidade do procedimento licitatório do Convite nº 1/2011, realizado pela Câmara Municipal de Bodoquena, e da posterior formalização do Contrato Administrativo nº 1/2011 (vigência: 1/2/2011 a 31/12/2011), pois ambos estão em consonância com as disposições da Lei (federal) 8.666/93.

Por outro lado, verifico haver insurgência dos órgãos de apoio no que tange aos atos praticados pela gestora em relação à formalização do Termo Aditivo nº 1, o qual prorrogou a vigência do contrato por 11 meses (pç. 36, fl. 473-471), e da execução contratual, conforme passo a examinar.

Sobreveio nos autos a declaração da contadora da Câmara Municipal de Bodoquena, informando que "*não houve outro Termo Aditivo ao Contrato Administrativo 01/2011 – Denis da Maia – ME, além do Primeiro Termo.* ***E que não consta neste, cópia da justificativa, cópia do parecer jurídico e cópia de autorizações do ordenador de despesas***" (pç. 45, fl. 501).

A necessidade de justificativa e autorização pela autoridade competente para a prorrogação dos contratos administrativos decorre da disposição contida no art. 57, §2º, da Lei (federal) 8.666/93:

> Art. 57.
> (...)
> § 2º - Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

Já a emissão do parecer jurídico sobre as minutas de contratos e termos aditivos trata-se de um ato de controle da legalidade e conveniência da administração pública, previsto no art. 38, parágrafo único, da Lei (federal) 8.666/93.

Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *in* "Direito Administrativo – 32ª edição. 2019", pg.514:

> *No caso do artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21-6-93, a participação do órgão jurídico não é apenas na função de consultoria, já que tem que examinar e aprovar as minutas de edital e de contrato. A aprovação, no caso, integra o próprio procedimento e equivale a um ato de controle de legalidade e não de mérito;* ***trata-se de hipótese em que o parecer é obrigatório e vinculante****.*

Desse modo, entendo que a conduta omissiva da gestora, representada pela ausência de elaboração da justificativa, autorização e parecer jurídico acerca do Termo Aditivo nº 1, demonstra a inobservância das obrigações previstas na Lei (federal) 8.666/93, razão pela qual a declaração de irregularidade é medida que se impõe.

Em relação à execução da contratação, a unidade de auxílio técnico elaborou planilha que contém o resumo da execução financeira, informando que a mesma não atende as disposições da Lei (federal) 8.666/93 e Lei (federal) 4.320/64, nos seguintes moldes (pç. 46, fl. 540):

VALOR INICIAL DO CONTRATO Nº 1/2011	R$ 66.000,00
TERMO ADITIVO	R$ 66.000,00
VALOR TOTAL CONTRATO	**R$ 132.000,00**
DESPESA EMPENHADA (DE)	R$ 206.825,00
DESPESA ANULADA (DA)	R$ 48.000,00
VALOR TOTAL EMPENHADO (VE = DE + DA)	**R$ 158.825,00**
VALOR TOTAL LIQUIDADO (VL)	**R$ 158.825,00**
VALOR TOTAL EM PAGAMENTOS (VP)	**R$ 158.825,00**

Avaliando o quadro acima, observo que a gestora contratou apenas a quantia de R$ 132.000,00 (considerando-se a prorrogação da vigência contratual), no entanto, liquidou e pagou valores acima daquilo que firmado em contrato, na ordem de R$ 158.825,00, ensejando uma diferença monetária de R$ 26.825,00.

Instada a se manifestar, a ordenadora de despesas informou, em suma, que os pagamentos que extrapolaram o valor previsto no Contrato Administrativo nº 1/2011 e seu aditivo referem-se, na verdade, a outros serviços que foram solicitados à empresa Denis de Maia - ME, mediante processos de dispensa de licitação emergencial (pç. 61, fl. 565-601):

Ocorre que na mesma manifestação, a gestora também informa que *"após buscas na Casa de Leis, não encontrou mais os procedimentos de dispensas, que provavelmente foram extraviados pelo órgão, dado ao longo decurso de tempo (quase 07 anos)"*, inviabilizando, desta forma, a comprovação da veracidade da alegação de que tais pagamento referem-se a outros processos.

Inexiste nos autos qualquer outro documento que indique que os pagamentos realizados acima do valor contratado referem-se a outros procedimentos licitatórios, ônus de prova que incumbia à jurisdicionada.

A simples realização de despesas além da cobertura contratual viola o disposto no art. 63, § 2º, da Lei (federal) 4.320/64, senão vejamos:

> 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:
> I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

As notas fiscais que compreendem o valor extrapolado são as de nº 335 (fl. 599), nº 578 (fl. 594), nº 793 (fl. 589) e nº 1278 (fl.573), cuja descrição dos serviços prestados não guarda relação com o objeto do Contrato Administrativo nº 1/2011 ou referem-se a serviços cuja contratada era obrigada a suportar sem ônus adicional à administração pública.

A exemplo disso, as descrições detalhadas dos serviços prestados nas NF 578 (fl. 594) e NF 1.278 (fl. 573) referem-se a atualizações do software de contabilidade para atendimento das exigências do Tribunal de Contas, que somadas alcançam as cifras de R$ 7.075,00.

Entretanto, conforme observo da Cláusula 7.1, do Contrato Administrativo nº 1/2011, era obrigação da fornecedora a prestação dos serviços em conformidade com as exigências técnicas deste Tribunal, inclusive responsabilizando-se pela **substituição** e correção quando não atingidos os resultados esperados (pç. 21, fl. 92):

> 7.1. São obrigações da CONTRATADA:
> (...)
> c) O Contratado obriga-se a fornecer e prestar os serviços em conformidade com as exigências e diretrizes estabelecidas pelo Tribunal de Contas do Estado, sendo de sua inteira responsabilidade a substituição e correção quando constatado não estarem de acordo com os resultados esperados.

Em consequência do exposto, verifico que a gestora deixou de aplicar as próprias avenças que foram pactuadas no instrumento contratual, de modo que os elementos dos autos indicam a contratação de serviços acessórios (atualização do software locado) que já eram de responsabilidade da empresa contratada em prestá-los sem qualquer custo adicional.

Relativamente à NF 793 (fl. 589), consta na descrição dos serviços prestados o "*desenvolvimento da Home Page da Câmara Municipal de Bodoquena"*, serviço este que não tem qualquer relação com o objeto do contrato firmado e, bise-se, não há nos autos qualquer prova que desassocie o referido pagamento da prestação de contas sob exame.

Por fim, observo que os pagamentos realizados fora da vigência contratual (1/02/2011 a 30/11/2012), representados pelas NF 335 (paga em 20/1/2011 - fl. 510-511) e as NFs 1276 e 1278 (pagas em 20/12/2012 – fls. 528-534), e a ausência de

encaminhamento do termo de encerramento do contrato, também configuram infringência às disposições das Leis (federais) 8.666/93 e 4.320/64, bem como o disposto no Capítulo III, seção I, nº 1.3.1, letra "B", item 7, da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011 (vigente à época dos fatos).

A despeito do tema, colaciono a ementa do Acórdão AC01 1171/2017, de relatoria do Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral, julgado em 16/5/2017:

> EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO – AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS – 1º TERMO ADITIVO – FORMALIZAÇÃO – REQUISITOS LEGAIS – ATENDIMENTO – REGULARIDADE – 2º TERMO ADITIVO – CELEBRAÇÃO DO INSTRUMENTO DE ADITAMENTO APÓS ENCERRADA A VIGÊNCIA CONTRATUAL – IRREGULARIDADE – MULTA – EXECUÇÃO FINANCEIRA – DESPESA REALIZADA SEM COBERTURA CONTRATUAL – IRREGULARIDADE – MULTA.
> É irregular o termo aditivo em que se verificam presentes os requisitos legais e regulamentares em que há publicação e remessa tempestivas.
> É irregular o termo aditivo em que se constata que a celebração do instrumento do aditamento ocorreu após a vigência contratual, configurando infração a qual se aplica multa.
> **É irregular a execução financeira em que se verifica que a despesa realizada não possuía a devida cobertura contratual, configurando infração a qual se aplica multa. –** grifei

Em relação à remessa intempestiva dos documentos ao Tribunal, percebo que a publicação do Contrato Administrativo nº 1/2011 ocorreu em 3/3/2011, sendo que remessa ocorreu apenas em 19/9/2013. Os documentos relativos à execução contratual, por sua vez, somente vieram aos autos após a realização de inspeção *in loco*.

Dessa forma, entendo que a gestora também não cumpriu o prazo previsto para remessa obrigatória dos documentos, previsto na Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011 (vigente à época), razão pela qual ela deve ser apenada com a multa cabível, nos termos do art. 46 da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012.

Diante do exposto, acompanho os posicionamentos da 1ª Inspetoria de Controle Externo e do Membro do Ministério Público de Contas e **decido** nos termos de:

I - declarar, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, a **regularidade** do **procedimento licitatório (Convite nº 1/2011)**, e da **formalização do Contrato Administrativo nº 1/2011,** celebrado entre a Câmara Municipal de Bodoquena e a empresa Denis da Maia – ME;

II – declarar, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, a **irregularidade** da **formalização do Termo Aditivo nº 1,** em razão da ausência de encaminhamento da justificativa, autorização e parecer

jurídico acerca da minuta do aditivo contratual, em desconformidade com as disposições do arts. 57, §2º e 38, parágrafo único, da Lei (federal) 8.666/93;

III – declarar, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, a **irregularidade** da **execução contratual**, pela realização de pagamentos em valores superiores ao previsto em contrato, referentes a serviços que já estavam previstos no instrumento contratual firmado ou que não guardam relação com o objeto contratado, assim como pela evidência de pagamentos realizados fora da vigência contratual e ausência de elaboração do termo de encerramento do contrato, em desconformidade com a Lei (federal) 4.320/64 e Instrução Normativa nº 35/2011 (vigente à época);

IV – aplicar multas à Sra. **ROSÂNGELA LOPES FERREIRA SIQUEIRA,** CPF 816.861.701-06, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Bodoquena, nos valores e pelos fatos a seguir discriminados:

a) 70 (setenta) UFERMS, pelas infrações descritas nos termos dispositivos do inciso II e III, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, IV e IX e 45, I, todos da Lei Complementar (estadual) nº 160, de 2012;

b) 30 (trinta) UFERMS, pela remessa intempestiva dos documentos, ao Tribunal, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, *caput* e inciso IX, 44, I, e 46 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

IV - fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contados da data da intimação do(a) responsável por correspondência física ou eletrônica, com a prova do recebimento, para que o apenado pague os valores das multas que lhe foram infligidas e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC, consoante as regras do arts. 50, II, e 83 da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, observado o disposto nos arts. 99 e 185, §1º, I e II, do Regimento Interno;

V - intimar o resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (Estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução n. 98, de 2018).

É como decido.

Campo Grande/MS, 10 de julho de 2020.

Conselheiro FLÁVIO KAYATT
Relator

JLRS