DELIBERAÇÃO AC01 - 1921/2017

PROCESSO TC/MS	: TC/6782/2014
PROTOCOLO	: 1491442
TIPO DE PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE DOURADOS
JURISDICIONADO	: WALTER BENEDITO CARNEIRO JUNIOR
INTERESSADO	: CONSULTORIA E ASSESSORIA S/S LTDA.
VALOR	: R$ 425.250,00
RELATOR	: CONS. JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – TOMADA DE PREÇOS – ELABORAÇÃO DE PROGRAMA – CONTRATO ADMINISTRATIVO – FORMALIZAÇÃO – REGULARIDADE – TERMO ADITIVO – OBJETO – MATÉRIA ESTRANHA AO CONTEÚDO DA LICITAÇÃO E DO CONTRATO – OFENSA AO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO – IRREGULARIDADE – MULTA – EXECUÇÃO FINANCEIRA – LIQUIDAÇÃO DA DESPESA – REGULARIDADE.

É regular o procedimento licitatório e a formalização de contrato administrativo quando observados os requisitos legais. É irregular a formalização de termo aditivo quando seu objeto for matéria estranha ao conteúdo da licitação e do contrato, que não estava previsto no termo de referência anexo ao edital de licitação, causando ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o que enseja aplicação de multa ao responsável. É regular a execução financeira de contrato administrativo em que se verifica que a despesa realizada foi devidamente processada, contendo comprovação de empenho, liquidação e pagamento.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 18ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, de 12 de setembro de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a regularidade do procedimento licitatório na modalidade de Tomada de Preços n. 1/2014, da formalização contratual e da execução financeira do Contrato Administrativo n. 91/2014, celebrado entre o Município de Dourados e a empresa Consultoria e Assessoria S/S Ltda, e a irregularidade do 1º Termo Aditivo ao referido contrato, em razão de constar matéria estranha ao objeto do conteúdo da licitação e do contrato, não previsto no Termo de Referência anexo ao edital de licitação, violando assim o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o que enseja aplicação de multa no valor de 100 (cem) UFERMS ao Sr. Walter Benedito Carneiro Júnior.

Campo Grande, 12 de setembro de 2017.

Conselheiro **JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral – Relator

A matéria dos autos versa sobre:

a) o procedimento licitatório realizado pela Administração Municipal de Dourados, por meio da Tomada de Preços n. 1, de 2014;

b) a celebração do Contrato Administrativo n. 91, de 2014, entre o Município de Dourados e a empresa Consultoria e Assessoria S/S Ltda., tendo como objeto a "contratação de empresa especializada para elaboração e implantação de programa voltado para o aperfeiçoamento da gestão financeira e contábil, abrangendo análise, desenvolvimento, orientação, controle e aperfeiçoamento dos processos, e capacitação dos gestores e técnicos das áreas de finanças contabilidade";

c) a celebração do Termo Aditivo n. 1, de 2015, ao Contrato referido na alínea antecedente;

d) a execução financeira da contratação.

Os documentos foram examinados pela 1ª Inspetoria de Controle Externo - 1ª ICE (ANA n. 18347/2014, peça n. 29, e ANA n. 13193/2016, peça n. 37), que considerou irregulares o procedimento licitatório e a formalização do Contrato Administrativo n. 91, de 2014, e regulares a celebração do Termo Aditivo n. 1, de 2015, e a execução financeira da contratação.

Na sequência, o Procurador do Ministério Público de Contas (MPC) emitiu o Parecer GAB.5 DR.JOAOMJR-20017/2016 (peça n. 38), opinando:

"1. pela irregularidade e ilegalidade do procedimento licitatório (1ª fase) e da formalização do Contrato Administrativo nº 91/2014 celebrado entre a Secretaria Municipal de Fazenda de Dourados e Walter Benedito Carneiro Junior Excel Consultoria e Assessoria S/C Ltda. (2ª fase), nos termos dos Incisos I e II, do Artigo 120, da RN/TCE/MS nº 076/2013, com fulcro no Artigo 11, Inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 148/2010;
2. pela irregularidade e ilegalidade da execução financeira (3ª Fase) do Contrato Administrativo nº 91/2014 celebrado entre a Secretaria Municipal de Fazenda de Dourados e Walter Benedito Carneiro Junior Excel Consultoria e Assessoria S/C Ltda. nos termos do 120, III, da Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013 c/c art. 59, I da Lei Complementar nº 160/2012;
3. pela aplicação de multa ao ordenador de despesas, nos termos do artigo 44, inciso I da Lei Complementar nº 160/2012, com fundamento no art. 42, incisos IX da Lei Complementar nº 160/2012, pela prática de ato administrativo sem a observância dos requisitos formais e materiais exigidos; 4. pela recomendação ao responsável pelo Órgão para que previna a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, conforme demonstrado no

presente parecer, nos termos do Inciso IV, do Artigo 172, da RN/TCE/MS nº 076/2013; (...)".

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral – Relator

Examinando o conteúdo dos autos, verifico que o procedimento licitatório realizado por meio da Tomada de Preço n. 1, de 2014, a celebração do Contrato Administrativo n. 91, de 2014, e a execução financeira da contratação estão em consonância com as disposições da Lei (federal) n. 8.666, de 1993, com as determinações contidas na Instrução Normativa TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas ao Tribunal), e com as regras inscritas na Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Em que pese o fato de que na análise técnica da unidade instrutiva e no parecer do MPC tenham sido firmadas posições pela irregularidade tanto do procedimento licitatório como da celebração do Contrato, em face da contratação de empresa para a prestação de serviços que constituem atividades-fim do órgão, entendo que, neste caso, as supostas irregularidades apontadas sucumbem especialmente diante da peculiaridade do objeto da contratação e das justificativas apresentadas pelo jurisdicionado (peça n. 26), dentre as quais destaco pontualmente as seguintes:

> "1. A contratação dos serviços tem como motivação principal melhorar a qualidade dos trabalhos (...);
> 2. A evolução da forma no trato das finanças públicas vem exigindo constante aperfeiçoamento e a necessidade de implementação de novos métodos de trabalho. A exemplo, pode-se citar as mudanças ocorridas com a nova contabilidade (NBCASP), que estão demandando a capacitação de todos os técnicos envolvidos na área de finanças municipais;
> 3. (...) essa contratação teve como foco central o aperfeiçoamento da gestão, através da capacitação e implantação de novos métodos e processos de trabalho, como forma de apoiar e auxiliar a administração municipal a enfrentar um universo de complexidades técnicas, administrativas e legais;
> 4. A contratação desses serviços se justifica em primeiro lugar pelo alto ganho com a transferência de conhecimentos que os especialistas repassam para a equipe técnica e gestores da administração municipal;
> 5. Em seguida tem-se o princípio da economicidade e escolha da melhor alternativa para aperfeiçoar, capacitar e treinar em serviço a equipe, considerando que a complexidade do ambiente da administração pública exige especialistas com competências, habilidades e experiência prática na área;
> 6. (...) os serviços contratados não são para executar as atividades do órgão, mas sim para aperfeiçoamento da gestão, melhoria da forma de execução

desses serviços (...)".

Assim é que, considerando os documentos, as justificativas e os esclarecimentos constantes dos autos, verifico que o objeto da contratação consiste, em verdade, na prestação de serviços técnicos profissionais especializados, com características singulares, específicas, complexas, uma vez que, além da elaboração e implantação de programa voltado ao aperfeiçoamento da gestão financeira e contábil, visa, sobretudo, a capacitação dos gestores e técnicos das áreas de finanças e contabilidade.

Nesse aspecto, a Lei n. 8.666, de 1993, considera no seu art. 13, VI, como serviço técnico profissional especializado o trabalho relativo a treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Assim, à luz das informações prestadas pelo intimado (peça n. 26), observo que o trabalho contratado consistia em duas etapas, divididas da seguinte maneira:

> "ETAPA 1 – ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO FINANCEIRA E CONTÁBIL, (...) subdividido em quatro fases:
> Fase 1 – identificar os vários processos de trabalho existentes, agrupando-os de acordo com suas características semelhantes e lógica de sua execução.(...)
> Fase 2 – Análise e identificação de causa e de efeitos indesejáveis nos processos, escalonando e priorizando a forma de resolver os problemas (...).
> Fase 3 – A terceira fase é a de gerar alternativas para a solução dos problemas e gargalos encontrados. (...)
> Fase 4 – Planejamento da implantação e controle das ações (...).
> ETAPA 2 – CAPACITAÇÃO DOS GESTORES E TÉCNICOS:
> Capacitação 1 – Liderança e Desenvolvimento de Equipe
> Capacitação 2 – Curso Técnico de Execução Orçamentária Financeira e Contábil."

Pelo exposto, constato que a contratação em apreço se refere a serviços para atender a uma situação específica, devidamente justificada, com duração delimitada no tempo (12 meses), visando a melhoria da qualidade dos trabalhos e o aperfeiçoamento da gestão financeira e contábil do órgão, especialmente diante da necessidade de implementação de novos métodos de trabalho, em face das recentes mudanças trazidas pelas novas normas de contabilidade (NBCASP), bem como propiciar a capacitação dos servidores atuantes nas áreas de finanças e contabilidade da Secretaria de Fazenda do Município.

Por outro lado, no tocante à celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato (peça n. 34, fls. 429-430), que teve como objeto a prorrogação do prazo de vigência contratual por mais três meses (de 15/3/2015 a 15/6/2015), bem como o acréscimo de valor (25% sobre o valor global, ou seja, R$ 85.050,00), sob a justificativa de que

em razão da abrangência do Programa executado, fazia-se necessária a inclusão da "Fase 5" (acompanhamento e avaliação) na Etapa 1 (Elaboração do Programa de Aperfeiçoamento da Gestão Financeira e Contábil), constato que:

a) a "Fase 5" não foi prevista originalmente no Termo de Referência do edital de licitação, por conseguinte o objeto do Termo Aditivo em referência está em desconformidade com as regras da Lei n. 8.666, de 1993, caracterizando inovação em relação ao objeto original, que não previu a referida "Fase 5";

b) o acréscimo da referida "Fase 5" ocasionou ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, disposto no caput do art. 3º da Lei n. 8.666, de 1993, posto que no instrumento convocatório a Administração Pública deve consignar o que pretende contratar, ou seja, definir o objeto do contrato, com todas as suas especificidades, nos termos do art. 40 da Lei em referência.

Tudo considerado, é certo que cabia à Administração Municipal realizar, por meio de inexigibilidade de licitação (art. 25, II, da Lei n. 8.666, de 1993), uma nova contratação, tendo como objeto aquele descrito na "Fase 5" — acompanhamento e a avaliação dos Programas de Aperfeiçoamento da Gestão Financeira e Contábil.

Por derradeiro, relativamente à execução financeira da contratação, está demonstrado nos autos que os documentos e registros apresentados a este Tribunal apresentam harmonia entre o valor final da contratação e os documentos da despesa (empenho, liquidação e pagamento), caracterizando o cumprimento das prescrições inscritas na Lei (federal) n. 4.320, de 1964, e nas determinações contidas na IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente até então).

DISPOSITIVO

Diante do exposto, voto 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:

a) do procedimento licitatório, realizado pela Administração Municipal de Dourados, por meio da Tomada de Preços n. 1, de 2014;

b) da celebração do Contrato Administrativo n. 91, de 2014, entre o Município de Dourados e a empresa Consultoria e Assessoria S/S Ltda.;

c) da execução financeira da contratação;

II - declarar, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Com-plementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, a irregularidade da celebração do Termo Aditivo n. 1, de 2015, ao Contrato Administrativo n. 91, de 2014, em face de que o seu objeto tratou de matéria estranha ao conteúdo da licitação e do contrato, com a inclusão indevida da denominada "Fase 5" (acompanhamento e avaliação) na Etapa 1, pois que tal "Fase" não estava expressamente prevista no Termo de Referência anexo ao edital de licitação, causando assim ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, disposto no art. 3º da Lei n. 8.666, de 1993;

III – aplicar multa no valor equivalente ao de 100 (cem) UFERMS ao Sr. Walter

Benedito Carneiro Júnior, CPF-609.538.531-87, Secretário Municipal de Fazenda de Dourados na época dos fatos, em face da irregularidade apontada nos termos dispositivos do inciso II, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, caput e inciso IX, 44, I, e 45, I da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

IV - fixar o prazo de 60 (sessenta) dias contados da data da publicação do Acórdão no DOTCE/MS, para o apenado 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 regras dos arts. 50, I e 83 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, observadas as disposições dos arts. 99 e 172, § 1º, I e II, do Regimento Interno.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto do Relator em declarar a regularidade do procedimento licitatório na modalidade de Tomada de Preços n. 1/2014, da formalização contratual e da execução financeira do Contrato Administrativo n. 91/2014, e a irregularidade do 1º Termo Aditivo ao referido contrato, com aplicação de multa ao responsável.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Sr. Conselheiro – Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel e Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. José Aêdo Camilo, Procurador de Contas.

Campo Grande, 12 de setembro de 2017.

Conselheiro **JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL**

Relator

GAB LAC
SETAC APC/DSSM