DECISÃO SINGULAR DSG - G.FEK - 1180/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/3791/2016
PROTOCOLO	: 1673843
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE IVINHEMA
ORDENADOR DE DESPESAS	: DALGOMIR BURAQUI
CARGO DO ORDENADOR	: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL (gestão de 31/12/2010 a 31/12/2012)
ASSUNTO DO PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO N. 3/2012
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	: CONVITE Nº 5/2012
CONTRATADO(A)	: AEG - ASSESSORAMENTO E CONSULTORIA EMPRESARIAL - LTDA.
OBJETO	: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS CONTÁBEIS
VALOR INICIAL	: R$ 61.200,00
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

RELATÓRIO

A matéria em exame trata do procedimento licitatório do Convite nº 5/2012, bem como da formalização e execução do Contrato Administrativo nº 3/2012, celebrado entre a Câmara Municipal de Ivinhema e a empresa AEG Assessoramento e Consultoria Empresarial – Ltda., tendo como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos contábeis, com responsabilidade no fechamento dos balancetes mensais e balanços, anexos da lei de responsabilidade fiscal e demais serviços de escrituração contábeis da Câmara Municipal de Ivinhema.

Ao analisar os documentos, a então 1ª Inspetoria de Controle Interno (1ICE) concluiu na Análise ANA-1ICE- 27129/2016 (pç. 25, fls. 282-290), pela irregularidade do procedimento licitatório, da formalização do Contrato Administrativo nº 3/2012 e da execução contratual, tendo em vista considerar que *"o objeto da contratação é um serviço que deveria ser realizado por parte da própria Administração, através de Contadores, Administradores, Economistas do próprio município ou, na ausência destes, por outros profissionais, selecionados através de procedimento licitatório indispensável"*.

O membro do Ministério Público de Contas (MPC), por sua vez, emitiu o Parecer 2ª PRC – 10493/2017 (pç. 26, fls. 291-294), opinando pela adoção do seguinte julgamento:

> I – Pela irregularidade e ilegalidade do Processo Licitatório, da formalização do instrumento contratual e execução do Contrato Administrativo nº 03/2012, celebrado entre as partes inicialmente nominadas, 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, COM aplicação de multa regimental pelas irregularidades apontadas na realização do procedimento licitatório e da remessa intempestiva dos documentos ao Senhor Dalgomir Buraqui.

> II – recomende ao gestor atual que regularize a situação da Câmara Municipal no sentido de realizar o Concurso Público para preencher a carência de profissional responsável pelas Demonstrações Contábeis.(...)

É o Relatório.

DECISÃO

Compulsando os presentes autos, verifico haver insurgência dos órgãos de apoio com relação à prestação de contas sob exame, em razão do objeto da licitação realizada pela Câmara Municipal de Ivinhema afigurar-se como terceirização de serviços, que visam a atividade fim da Administração (contabilidade), aduzindo ser expressamente vedada pela Constituição Federal, sendo necessária a realização de concurso público na hipótese de insuficiência de pessoal.

Dentre as impropriedades apontadas, a então 1ª Inspetoria de Controle Externo (1ICE) ressaltou que o número do Contrato Administrativo em exame (nº **3**/2012) diverge do número do extrato do Contrato (nº **2**/2012) publicado no Diário Oficial (pç. 11, fl. 175). Nesse ponto, verifico que ocorreu um **erro material sanável**, correspondente a um erro de digitação, que pode ser corrigido de ofício a qualquer tempo e que tal "erro" não acarretou qualquer prejuízo à Administração Pública, conforme informou o gestor (pç. 23, fl. 228).

Adiante, em que pese o entendimento manifestado pelos órgãos de apoio, entendo que a análise da regularidade das licitações e contratos que tem por objeto a prestação de assessoria e consultoria não pode deixar de considerar os obstáculos e dificuldade reais enfrentados pelo gestor, em conformidade com o que dispõe o art. 22, *caput* e §1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/42), abaixo transcrito:

> 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 13.655/2018)

É notório que grande parte dos Municípios do Estado encontra dificuldades para garantir, tanto quantitativa quanto em qualitativamente, um quadro de servidores adequado ao funcionamento do órgão, comumente deficitário em número e deficiente na qualificação necessária ao desempenho de atividades específicas, diferentes daquelas ordinariamente desenvolvidas. Em virtude disso, a contratação de serviços de assessoria e consultoria, neste caso, a contábil, se apresenta muitas vezes como medida necessária para o atendimento de todas as atividades necessárias do órgão.

Este Tribunal tem demonstrado estar atento a essas peculiaridades, considerando regular esse tipo 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 consultoria 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 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”.(Acórdão AC02 – 3660/2017. Processo TC/7281/2013. Relatoria: Cons. 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. TC/4781/2013. Relatoria: Cons. Iran Coelho das Neves)

Considerando, portanto, a plausibilidade do objeto que foi licitado, verifico que a formalização do Contrato Administrativo nº 3/2012 também atendeu os preceitos fundamentais da Lei (federal) 8.666/93, não havendo qualquer irregularidade a ser declarada neste tocante.

Do ponto de vista orçamentário e financeiro, observo o atendimento às disposições da Lei (federal) 4.320/64, visto que existe harmonia entre os valores registrados nos documentos da despesa (notas de empenho, notas fiscais e ordens de pagamento), conforme demonstrado no resumo da execução financeira elaborado pela unidade de auxílio técnico, nos seguintes moldes (pç. 21, fl. 426):

Valor Inicial do Contrato	R$ 61.200,00
Valor Total dos Termos Aditivos (T.A)	R$ 0,00
Valor Total do Contrato	R$ 61.200,00
Valor Empenhado (N.E)	R$ 61.200,00
Valor Empenhado Anulado (N.A.E)	R$ 0,00
Valor Total Empenhado (N.E – N.A.E)	**R$ 61.200,00**
Valor Liquidado (N.F)	**R$ 61.200,00**
Valor do Pagamento Efetuado (O.P/O.B)	**R$ 61.200,00**

Do quadro acima, observo que o gestor contratou o valor de R$ 61.200,00, tendo efetivamente empenhado, liquidado e pago o valor integral contratado, em consonância com as disposições da Lei (federal) nº 4.320/64.

Em relação à remessa intempestiva dos documentos ao Tribunal, a unidade de auxílio técnico apontou que o extrato do instrumento contratual foi publicado em 3/4/2012, todavia, que a remessa, a este Tribunal, da documentação pertinente só ocorreu em 15/03/2016, ou seja, cerca de quatro anos após a data da sua publicação, com infringência ao prazo de remessa previsto na Instrução Normativa TCE/MS nº 35/2011 (vigente à época), razão pela qual a aplicação da penalidade cabível é medida que se impõe, nos termos do art. 46 da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012.

Diante do exposto, **decido** nos seguintes termos**:**

I – declarar a regularidade, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012**:**

a) do **procedimento licitatório,** realizado pela Câmara Municipal de Ivinhema, por meio do **Convite nº 5/2012**;

b) da **formalização do Contrato Administrativo nº 3/2012**, entre a Câmara Municipal de Ivinhema e a empresa A e G - Assessoramento e Consultoria Empresarial - Ltda.;

c) da **execução orçamentária e financeira** da contratação;

II - aplicar multa ao Sr. **DALGOMIR BURAQUI,** CPF 465.914.861-00, que à época dos fatos ocupou o cargo Presidente da Câmara Municipal de Ivinhema, no valor equivalente ao de **30 (trinta) UFERMS**, pela remessa intempestiva, ao Tribunal, dos documentos relativos à prestação de contas, 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;

III - fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contados da data da intimação do responsável por correspondência física ou eletrônica, com a prova do recebimento, para que o apenado pague 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, consoante as regras do arts. 50, II, e 83 da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, observado o disposto no art. 99, parágrafo único, e art. 185, §1º, I e II, do Regimento Interno.

IV - intimar o(s) interessado(s) acerca do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (Estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE-MS n. 98, de 2018).

É a Decisão.

Campo Grande/MS, 02 de fevereiro de 2021.

Conselheiro FLÁVIO KAYATT
Relator

JLRS