DECISÃO SINGULAR DSG - G.MCM - 11718/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/8007/2018
PROTOCOLO	: 1915948
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA ALVORADA DO SUL
ORD. DE DESPESAS	: EDIR ALVES MESQUITA
CARGO DO ORDENADOR	: PRESIDENTE À ÉPOCA
ASSUNTO DO PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO N.º 005/2017
PROC. LICITATÓRIO	: TOMADA DE PREÇOS N.º 002/2017
CONTRATADA	: PLENUS CONSULTORIA E PLANEJAMENTO EIRELI
OBJETO	: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA EM CONTABILIDADE PÚBLICA NO ÂMBITO DA CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA ALVORADA DO SUL.
VALOR	: R$ 85.200,00
RELATOR	: CONS. MARCIO MONTEIRO

CONTRATAÇÃO PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA EM CONTABILIDADE PÚBLICA NO ÂMBITO DA CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA ALVORADA DO SUL. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. FORMALIZAÇÃO CONTRATUAL. 1º, 2º E 3º TERMOS ADITIVOS. REGULARIDADE COM RESSALVA. MULTA.

RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre o Contrato Administrativo n.º 005/2017, celebrado entre a Câmara Municipal de Nova Alvorada do Sul e a empresa Plenus Consultoria e Planejamento EIRELI, objetivando contratação de empresa prestadora de serviços de consultoria e assessoria técnica especializada em contabilidade pública no âmbito da Câmara Municipal de Nova Alvorada do Sul pelo período de 12 (doze) meses, envolvendo as áreas administrativas, financeira, contábil e orçamentária, mediante a realização de estudos, levantamentos e pesquisas, a formulação de normas, procedimentos e processos institucionais, e o desenvolvimento de atividades, ações e eventos que possibilitem práticas governamentais que assegurem

maior eficiência na execução dos serviços, na aplicação dos recursos e na prestação de contas desta Câmara Municipal, com valor contratual no montante de R$ 85.200,00.

Nesta fase processual objetiva-se analisar a regularidade do procedimento licitatório, da formalização contratual e 1º, 2º e 3º Termos Aditivos.

A Equipe Técnica da Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias emitiu sua Análise ANA – 8545/2020, concluindo pela irregularidade do procedimento licitatório, a formalização do contrato, formalização do 1º, 2 e 3º Termos Aditivos, sob o argumento de ausência de estudo técnico preliminar; ausência de planilha orçamentária; ausência de envio da minuta do edital e anexos; exigências quanto à qualificação técnica existentes no Edital; reincidência de contratação de assessoria contábil externa em detrimento de realização de concurso público; terceirização de atividade fim e classificação orçamentária de despesa de pessoal em outra dotação; designação genérica do fiscal do contrato.

Por sua vez, o Ilustre representante Ministerial, em seu Parecer PAR – 3ª PRC – 10524/2020, opinou pela irregularidade das reportadas fases em julgamento, sob a mesma argumentação acima.

Vieram os autos a esta Relatoria, para Decisão Singular.

Considerando o regular processamento dos autos, em observância ao comando inserto no artigo 112, inciso III, do RITCE/MS, encerra-se a instrução processual relativa às fases em julgamento.

FUNDAMENTAÇÃO

Conforme consta dos autos, o presente julgamento recai sobre a regularidade do procedimento licitatório, da formalização do contrato e da formalização do 1º, 2º e 3º Termos Aditivos.

Extrai-se que tanto a Equipe Técnica quanto o Ministério Público de Contas manifestaram seu entendimento pela irregularidade do procedimento licitatório, formalização contratual, formalização do 1º, 2º e 3º Termos Aditivos do contrato administrativo, sob a alegação das seguintes irregularidades: ausência de estudo

técnico preliminar; ausência de planilha orçamentária; ausência de envio da minuta do edital e anexos; exigências quanto à qualificação técnica existentes no Edital; reincidência de contratação de assessoria contábil externa em detrimento de realização de concurso público; terceirização de atividade fim e classificação orçamentária de despesa de pessoal em outra dotação; e designação genérica do fiscal do contrato.

Em resposta a primeira irregularidade, ausência de estudo técnico preliminar, o jurisdicionado justifica que a Lei apenas exige o estudo técnico preliminar para instruções de obras e que tal documento não constitui peça obrigatória, não sendo exigível para o certame em questão. Ressaltou que foi encaminhado o Termo de Referência, onde descreve analiticamente o complexo de serviços orçados e incluídos no certame.

Acolho a defesa apresentada. A mera alegação de ausência do estudo técnico preliminar não é suficiente, dentro do caso concreto, para comprovar a irregularidade do procedimento licitatório.

Nesse ínterim, esclareço que, dentro da particularidade de cada procedimento licitatório, nem sempre será necessária a formalização de um estudo técnico preliminar, podendo o próprio Termo de Referência constar de forma cristalina as justificativas fáticas e técnicas que levaram à Administração a adotar critérios qualitativos e quantitativos acerca dos produtos licitados.

Quanto a segunda irregularidade, atrelada à ausência de planilha orçamentaria, a defesa alega que no caso de algumas contratações, a composição de custos unitários não é medida adequada para a estruturação do preço, notadamente quando a licitação congregar diversas atividades de assessoria e consultoria minuciosamente descritas em Termo de Referência previsto no processo licitatório, desde a fase de cotações.

Sustenta que no caso de serviços de natureza intelectual, a formulação de planilha orçamentaria jamais permitira a individualização de preços aos moldes como se pratica com licitações de obras públicas, ou com certames para compras públicas, onde a individualização de itens e subitens permite a precificação individualizada. No caso de atividade de consultoria a planilha orçamentaria deve ser

dotada de Memorial Descritivo como o incluso neste processo, que permite aos licitantes compreenderem a dimensão teórica dos serviços na fase futura da execução.

Sem maiores delongas, acolho a justificativa apresentada pela defesa, pelo fato de consignar, efetivamente, o entendimento predominante acerca da conexão entre custos unitários e licitações envolvendo o objeto em questão.

Quanto à terceira irregularidade, ausência de envio da minuta do edital e anexos, a defesa justifica que, à época (2017), constituía prática constante nos trâmites internos, dos processos administrativos licitatórios da Câmara Municipal. Informa que esta prática foi alterada e atualmente encaminhada as respectivas minutas no corpo dos processos administrativos.

Portanto, em que pese reconheça-se a impropriedade levantada, tal conduta não ocasionou nenhum prejuízo para o decorrer da licitação, considero que tal prática, dentro do caso em concreto, não configura uma irregularidade, mas sim em uma ressalva ao jurisdicionado.

Quanto à quarta irregularidade, exigências quanto à qualificação técnica existentes no Edital, a defesa alega que não vislumbrou restrição à competição e que nenhuma impugnação nesse sentido, de qualquer interessado, chegou a ser apresentado.

Argumenta que não pode ser tida como excessiva a exigência, quando a complexidade do objeto assim o reclama, face às suas especificidades, tendo finalidade assegurar o interesse público, do qual a Administração não pode se desviar. Justifica a exigência na Lei de Licitações, art. 30, inciso III, o qual prescreve a possibilidade de a Administração Pública requerer a comprovação de que o licitante recebeu os documentos e tomou conhecimento de todas as informações e condições do local para cumprimento do objeto licitado.

Alega que o conhecimento prévio da infraestrutura de trabalho certamente influencia na composição do tempo e das condições em que o trabalho a ser executado será prestado, e tal componente, por sua vez, influencia no cálculo do preço do serviço. É dizer, o desconhecimento da infraestrutura de trabalho poderia levar à distorção do preço dos serviços, com superfaturamento indesejável ou com o

subfaturamento que, por sua vez, comumente deriva para a inexequibilidade do contrato.

Conclui que a exigência de atestado de visita técnica é legal, de modo que deve ser mantida, não podendo, ainda, ser substituída por uma simples declaração do licitante de que conhece o local e as condições de execução dos serviços.

Notadamente, para que a visita técnica seja legal, é imprescindível a demonstração da indispensabilidade de sua realização para a perfeita execução do contrato.

Nessa linha, a jurisprudência das Cortes Fiscais tem se firmado no sentido de que somente pode ser exigida a visita técnica em casos excepcionais, isto é, nas situações em que a complexidade ou natureza do objeto a justifiquem.

Sendo que, quando não for essa a situação concreta, mostra-se suficiente a simples declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições de prestação dos serviços.

Dado os elementos que envolvem o caso em concreto, entende-se que a reportada exigência não é suficiente para comprovar irregularidade no procedimento licitatório, especialmente porque devidamente justificada pelo Gestor.

Em resposta a quinta e sexta irregularidades, reincidência de contratação de assessoria contábil externa em detrimento de realização de concurso público e terceirização de atividade fim e classificação orçamentária de despesa de pessoal em outra dotação, o jurisdicionado alega que os serviços objeto da contratação em exame não constituem atividade fim da Casa de Leis, e sim atividade meio, sendo, no máximo, atividades auxiliares permanentes, mas jamais atividade fim de uma Câmara Municipal.

Reconhece-se 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, inclusive 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 consultorias e assessorias técnicas surge como uma alternativa para que a Administração evite a interrupção da atividade e consiga prestar, com razoável qualidade, os serviços à população.

Assim, conquanto a regra seja a de que os serviços técnicos na área 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 justificada, motivada e comprovada a sua necessidade.

No caso dos autos, verifica-se que a contratação restou justificada, porquanto a extensa gama de atividades que compõem o objeto contratual indica que a mão-de-obra própria seria insuficiente para desempenhá-las.

Infere-se, ainda, que o objeto contratual estabelece a obrigação de orientação ao corpo técnico da Câmara Municipal de Nova Alvorada do Sul, serviços que não se confundem com a atividade fim do órgão, inexistindo, portanto, substituição da mão de obra própria pela terceirizada.

Nota-se do feito que os serviços prestados foram detidamente licitados, além, urge esclarecer, de inexistir qualquer impedimento nesse sentido previsto na Lei de Licitações.

Portanto, a levantada alegação não se sustenta, não havendo falar em prejuízo ao caráter competitivo do certame.

Dando prosseguimento, a sétima irregularidade, designação genérica do fiscal do contrato, alega que a Lei não exige que a Administração edite incontáveis atos nominando cada procedimento, sendo admitido pelos Tribunais de Contas que haja no processo o ato de designação com a indicação do servidor competente.

Ressaltou que o fiscal do contrato designado para atuação em cada processo deve executar sua função de acordo com a estrutura de apoio da própria Câmara, incluindo assessor contábil e jurídico, sempre que necessário, e a partir de rotinas

de acompanhamento que estejam sendo regularmente cumpridas.

Acolho a defesa apresentada. A mera alegação da designação genérica do fiscal do contrato não é suficiente, dentro do caso concreto, para comprovar a irregularidade do procedimento licitatório.

Diante de tais ponderações, e considerando o atendimento as regras da Lei Federal n.º 8.666/93 e às normas regimentais expedidas por esta Corte de Contas, deve o procedimento ser declarado regular com ressalva, em virtude da ausência no encaminhamento da minuta do edital, conforme acima fundamentado.

Por meio da documentação juntada, constata-se que os requisitos legais vigentes foram devidamente cumpridos para a regularidade da matéria relativa à formalização do Contrato Administrativo, bem como do 1º, 2º e 3º Termos Aditivos (Lei n.º 8.666/93).

Infere-se que o 1º Termo Aditivo em questão tem como objeto a prorrogação da vigência do contrato administrativo por 12 meses (12/05/2018 a 11/05/2019), bem como o 2º Termo Aditivo se refere a prorrogação da vigência do contrato por mais 12 meses (11/05/2019 a 10/05/2020); e o 3º Termo Aditivo em questão tem como objeto a prorrogação da vigência do contrato por mais 12 meses (11/05/2020 a 10/05/2021), passando o valor do contrato de R$ 85.200,00 para R$ 91.002,12.

Vale ressaltar que, a formalização do 1º Termo Aditivo com data posterior ao término da vigência do contrato de origem, não caracterizou nenhum prejuízo aos cofres públicos.

Portanto, verifico que não foram cumpridas as exigências regimentais e regulamentares quanto à remessa e tempestividade dos documentos juntados aos autos referentes ao 1ª e 2ª fases.

Conforme consta, a remessa documentos para Egrégio Tribunal possuía como data limite o dia 09/06/2017, todavia, foi encaminhado apenas em 10/07/2018 desobedecendo, sobremaneira, o prazo estabelecido pela Resolução/TC/MS n.º 54/2016.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, no exercício do juízo singular conferido pelo artigo 4º, inciso III, alínea "a", do RITCE/MS, **DECIDO** por:

I - Declarar a **REGULARIDADE COM RESSALVA** do procedimento licitatório realizado na modalidade Tomada de Preço n.º 02/2017 (1ª fase), celebrado pela Câmara Municipal de Nova Alvorada do Sul, CNPJ: 37.272.792/0001-78, tendo como contratada a empresa Plenus Consultoria e Planejamento EIRELI, CNPJ: 08.680.859/0001-09, haja vista que os atos praticados atenderam as disposições legais aplicáveis à espécie com observação para a minuta do edital, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c art. 121, I, "a", do RITCE/MS;

II - Declarar a **REGULARIDADE** da formalização do Contrato Administrativo n.º 005/2017 (2ª fase); e da formalização do 1º, 2º e 3º Termos Aditivos, celebrado pela Câmara Municipal de Nova Alvorada do Sul, CNPJ: 37.272.792/0001-78, e a empresa Plenus Consultoria e Planejamento EIRELI, CNPJ: 08.680.859/0001-09, haja vista que os atos praticados atenderam as disposições legais aplicáveis à espécie, nos termos do art. 59, I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c art. 121, II e III, e § 4º, do RITCE/MS;

III – **RECOMENDAR** ao atual responsável para que passe a encaminhar a minuta do edital, evitando, assim, impropriedades semelhantes, nos termos art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012;

IV - Aplicar **MULTA** no valor de **30 UFERMS** ao jurisdicionado **EDIR ALVES MESQUITA**, portador do CPF: 164.901.001-00, pela intempestividade da remessa de documentação obrigatória ao Tribunal de Contas, nos termos do Artigo 46 da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012;

V - Conceder **PRAZO DE 45 (quarenta e cinco) dias úteis** para que o responsável nominado no item "IV" supra, efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC., e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos, conforme estabelecido pelo art. 83, sob pena de cobrança executiva, e pelo art. 78,

ambos da Lei Complementar n.º 160/2012;

VI - **INTIMAR** o resultado deste julgamento ao interessado, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012;

VII - Determinar o **RETORNO** dos autos, após as formalidades necessárias, à Divisão de Fiscalização de Licitações, Contratações e Parcerias, para que promova o acompanhamento da execução financeira, nos termos regimentais.

É a Decisão.

Nos termos do artigo 70, §2º, do RITCE/MS, remetam-se os autos à Gerência de Controle Institucional para os registros e providências regimentais necessárias.

Campo Grande/MS, 26 de novembro de 2020.

Cons. MARCIO MONTEIRO

RELATOR

MRM