DECISÃO SINGULAR DSG - G.RC - 3238/2017

PROCESSO TC/MS	: TC/16491/2013
PROTOCOLO	: 1448550
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE MIRANDA – MS
ORDENADORA DE DESPESA	: KÁTIA GISSELE ACUNHA ROAS
CARGO DA ORDENADORA	: EX-PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL
ASSUNTO DO PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO 1/2013
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID
CONTRATADA	: ATLAS ASSESSORIA E PLANEJAMENTO LTDA. - ME
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	: CONVITE 1/2013
OBJETO DA CONTRATAÇÃO	: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA TÉCNICA NA ELABORAÇÃO E ANÁLISE DE PROJETOS DE LEIS ORÇAMENTÁRIOS, DECRETOS LEGISLATIVOS E ACOMPANHAR OS SENHORES VEREADORES (AS), QUANDO EM VISITA NA CAPITAL A ÓRGÃOS ESTADUAIS E FEDERAIS PARA TRATAR DE ASSUNTOS DE INTERESSE DO MUNICÍPIO
VALOR INICIAL DA CONTRATAÇÃO	: R$ 55.200,00
VIGÊNCIA	: 1/2/2013 A 31/7/2014

SERVIÇOS DE ASSESSORIA TÉCNICA NA ELABORAÇÃO E ANÁLISE DE PROJETOS DE LEIS ORÇAMENTÁRIOS, DECRETOS LEGISLATIVOS. TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-FIM. LICITAÇÃO IRREGULAR. ADITIVO E CONTRATO IRREGULARES POR DERIVAÇÃO. EXECUÇÃO FINANCEIRA. FALTA NÃO COMPROVAÇÃO DA REALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS. IRREGULAR LIQUIDAÇÃO DAS DESPESAS. REMESSA INTEMPESTIVA DO ADITIVO, DO CONTRATO E DOS DOCUMENTOS DA EXECUÇÃO FINANCEIRA. IMPUGNAÇÃO E MULTA

Os presentes autos foram encaminhados para a apreciação e o julgamento do procedimento licitatório na modalidade Convite, sob o n. 1/2013, da formalização do 1º Termo Aditivo ao instrumento contratual, da formalização e da execução financeira do Contrato Administrativo n. 1/2013, celebrado entre a Câmara Municipal de Miranda – MS e a empresa Atlas Assessoria e Planejamento Ltda. - ME, no valor de inicial de R$ 55.200,00, pelo período de 1/2/2013 a 31/7/2014, tendo como objeto a contratação de serviços de assessoria técnica na elaboração e análise de projetos de leis orçamentários, decretos legislativos e acompanhar os senhores vereadores (as), quando em visita na capital a órgãos estaduais e federais para tratar de assuntos de interesse do

município.

A equipe técnica da 5ª Inspetoria de Controle Externo, ao apreciar os documentos constantes dos autos, manifestou-se pela regularidade do procedimento licitatório, da formalização do aditivo, da formalização e da execução financeira do contrato, com ressalva à intempestividade da publicação e remessa do instrumento contratual, da remessa do termo aditivo e dos documentos da execução financeira contratual (peça 67, fs. 327-333).

O Representante do Ministério Público de Contas, em seu parecer (peça 76, fs. 344-345), opinou pela legalidade e regularidade do procedimento licitatório, da formalização contratual e seu aditivo, bem como, da sua execução financeira.

É o relatório.

Das razões de decidir.

Os autos vieram conclusos para a apreciação e o julgamento da 1ª, 2ª e 3ª fases da contratação, nos termos do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Conforme se verifica dos documentos trazidos aos autos pela Gestora, verifica-se que, documentalmente, no procedimento licitatório na modalidade Convite, sob o n. 1/2013, foram observadas as determinações contidas no art. 38, da Lei Nacional n. 8666/1993, bem como, o atendimento as normas procedimentais contidas no Capítulo III, Seção I, 1.1.1, da INTC/MS n. 35/2011.

No entanto, mesmo diante das questões acima descritas, entendo não ser adequada a contratação de profissionais, via realização de certame licitatório, para a realização de serviços próprios do ente público contratante.

Constata-se dos elementos constantes do presente processo, que os serviços contratados deveriam ser prestados, eminentemente, por servidores do próprio quadro do legislativo municipal.

Isso porque, dentre as atividades-fim da Câmara Municipal, se encontra a de elaborar projetos de leis, decretos legislativos, entre outros afetos à atri-

buição legislativa. Para tanto, deve o órgão contar com setor próprio, dotado de servidores aptos ao desempenho de tal atribuição.

Porém, o que tem se evidenciado é que os Gestores de vários municípios têm optado por buscar a celebração de contratos com profissionais de diversas áreas para a realização de serviços que são próprias do órgão contratante, portanto, insuscetíveis de terceirização, ao invés de realizarem concursos públicos para o provimento de cargos nas respectivas áreas, nos termos previstos no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Em relação a tal questão, assim se apresenta a redação do Parecer-C nº 00/0044/2001, emitido em resposta à consulta formulada pela Câmara Municipal de Ponta Porã – MS, cujo teor reproduzo a seguir:

> "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".

Pontua o TCU a respeito de referida questão:

> "É considerada ilegal a terceirização de atividade-fim, uma vez que devem ser exercidas por servidores componentes dos quadros da entidade." Acórdão n. 712/2007 – Plenário.

Ademais, não é despiciendo ressaltar que em consulta ao site da Câmara Municipal de Miranda – MS constatamos que se encontra previsto em seu Regimento Interno, mais precisamente, no art. 43, a previsão da constituição de comissões, destinadas:

> "a proceder estudos, **emitir pareceres especializados**, realizar investigações e representar o Legislativo". (destaque nosso).

Há ainda, a previsão no art. 44, parágrafo único, inciso II, que uma das comissões a ser composta, será a Comissão de Orçamento e Finanças.

E no art. 50, do referido regimento, há previsto:

> "Artigo 50. Compete à comissão de Orçamento e Finanças emitir parecer sobre todos os assuntos de caráter financeiro, e especialmente sobre:
>
> I. A proposta Orçamentária, Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual;
> II. A apresentação de contas do Prefeito e da Mesa da Câmara;
> III. As proposições referentes à matéria tributaria, abertura de créditos, empréstimos públicos e as que direta ou indiretamente alterem a despesa ou a receita do Município, acarretem responsabilidade ao Erário Municipal ou interessem ao crédito público;
> IV. Os balancetes e balanços da Prefeitura e da Mesa, para acompanhar o andamento das despesas públicas;
> V. As proposições que fixem os vencimentos do funcionalismo e os subsídios e a verba de representação do Prefeito."

Portanto, resta ainda mais evidente que o serviço objeto do certame licitatório realizado, se trata de atividade-fim do órgão, cuja terceirização, conforme dito alhures, é vedada pela legislação vigente.

Ademais, não há como se olvidar que o Legislativo Municipal de Miranda – MS, cujo primeiro presidente teve o mandado estabelecido para os anos de 1955-1957, não tenha até os presentes dias, setor próprio dotado com servidores concursados, para a realização dos serviços pretendidos - que lhe são próprios - via licitação.

Assim, ante a todo o descrito, indubitável a irregular realização do certame licitatório, uma vez que teve como objeto a terceirização de atividade-fim do órgão licitante.

Quanto à formalização do Contrato Administrativo n. 1/2013, restou demonstrado nos autos que foi instruído com os documentos necessários, estando descritas em suas cláusulas as condições essenciais à sua correta execução, conforme previsto no art. 55, da Lei Nacional n. 8666/1993 (peça 21, fs. 116-120).

No entanto, o contrato ainda assim se afigura irregular, uma vez que foi formalizado com o fito de buscar contratação de empresa, para a realização de serviços que devem eminentemente ser realizados por funcionários pertencentes ao quadro de servidores do ente público contratante, já que se trata de atividade-fim, portanto, insuscetível de terceirização.

Assim, a irregularidade da formalização do Contrato Administrativo n. 1/2013, consiste no fato de ter sido originado de procedimento licitatório assim considerado no presente momento.

Cabe ainda salientar, que a publicação e a remessa do contrato a esta Corte foram extemporaneamente providenciadas, redundando em contrariedade ao previsto no art. 61, parágrafo único, da Lei Nacional n. 8666/1993 e, descumprimento às normas procedimentais do Capítulo III, Seção I, 1.2.2, A, da INTC/MS n. 35/2011, o que enseja a aplicação de multa à Ex-Gestora.

Em relação à formalização do 1º Termo Aditivo ao contrato, por meio do qual, foi acrescido ao montante global do contrato o valor de R$ 50.600,00, bem como, prorrogada a vigência do contrato para o período de 1/2/2014 a 31/12/2014, deve ser seguida a mesma linha de raciocínio.

Conforme retromencionado, a formalização do contrato denota-se irregular, já que o seu objeto atinge atividade-fim do órgão contratante, cuja terceirização não se apresenta possível, por expressa previsão legal. Portanto, com muito mais razão, não se justifica a prorrogação da sua vigência, importando no reconhecimento da irregular formalização do aditivo.

Saliente-se ainda, que a sua remessa a este Tribunal de Contas foi

intempestivamente providenciada, em desconformidade com as normas procedimentais do Capítulo III, Seção I, 1.2.2, A, da INTC/MS n. 35/2011.

Em relação à execução financeira do contrato, depreende-se da análise técnica da 5ª ICE, foram apurados os seguintes valores finais (peça 67, fs. 330-332):

Valor final do contrato nº 1/2013	R$ 105.800,00
Total empenhado (NE)	R$ 108.200,00
Total anulado (NAE)	R$ 23.000,00
Total empenhado (-) Total anulado (NE - NAE)	R$ 85.200,00
Despesa liquidada (NF)	R$ 85.200,00
Pagamento efetuado (OB/OP)	R$ 85.200,00

Assim, em relação aos valores acima descritos e, devido ao fato da irregularidade da presente contratação, ora reconhecida, ter seu nascedouro ainda na fase do procedimento licitatório, o que acarretou na adoção do mesmo entendimento em relação ao contrato e ao aditivo formalizados, também deve a execução contratual ser considerada irregular.

Aliás, sequer a execução dos serviços contratados restou devidamente comprovada.

Isso porque, por meio do Despacho DSP-G.RC-33289/2016 (peça 77, fs. 346-347), foi determinada a intimação da Ex-Gestora e do atual Gestor, à época, para que trouxessem aos autos as seguintes informações:

> "a) Documentos comprovando a participação da contratada na elaboração e análise de projetos, de leis orçamentárias e decretos legislativos; b) Comprovantes do acompanhamento dos vereadores do município, em visitas a esta capital, em órgãos públicos estaduais e federais; c) Apresentação de cópias de documentos que demonstrem o quantitativo de serviços prestados in loco e, de maneira não presencial."

O Gestor responsável, à época, em resposta à Intimação INT – 20061/2016 (peça 79, f. 349) salientou que como o contrato foi firmado em gestão anterior não tinha responsabilidade para responder por eventuais irregularidades. Aduziu ainda, ter informado à ex-ordenadora de despesas e, se colocado à disposição para o fornecimento dos documentos necessários (peça 91, fs. 366-369).

Por sua vez, à Ex-Gestora, como forma de comprovar a realização dos serviços contratados trouxe aos autos, tão somente, cópias de Projetos de Lei do Município e de projetos de lei dos vereadores, constando em anexo, documento com o timbre da contratada, contendo como informação única **"projeto de lei analisado, estando o mesmo apto para ir a plenário"** (peça 94, fs. 372-456).

Desta forma, a realização dos serviços de assessoria técnica contratados não restou efetivamente comprovada, mormente ante a fragilidade dos elementos trazidos aos autos, pois, em relação aos documentos juntados aos autos inexiste a comprovação da elaboração de qualquer parecer de ordem técnica acerca da alegada análise realizada.

Ademais, em relação ao outro serviço constante no objeto do contrato, ou seja, "o acompanhamento dos senhores vereadores (as), quando em visita na capital a órgãos estaduais e federais para tratar de assuntos de interesse do município", embora solicitado via expediente intimatório, nenhum documento foi apresentado para comprovar as suas efetivas realizações, tendo a ex-ordenadora de despesas, quedado silente.

No que tange à liquidação das despesas, a jurisprudência assim preleciona:

> "A liquidação e, pois, a verificação do implemento da condição.... .
> Trata-se de verificar o direito do credor ao pagamento, isto é, verificar se o implemento de 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 outra forma de licitação? Foi o serviço executado dentro das especificações? ... . Trata-se de uma espécie de auditoria de obras e serviços, a fim de evitar obras e serviços fantasmas." (A Lei 4.320 Comentada – Instituto Brasileiro de Administração Municipal - J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis – 28ª edição – 1998 – págs. 123-124).

Desta forma, resta configurada também a irregular liquidação das despesas, em razão de contrariedade ao previsto nos arts. 62 e 63, da Lei Nacional n. 4320/1964.

Aliás, tal questão importa ainda, no reconhecimento da realização de pagamentos por serviços não prestados, uma vez que, nas Notas Fiscais apresentadas (peça 56), dentre os serviços discriminados, consta o citado acompanhamento a vereadores em visitas a órgãos estaduais e federais, muito embora não tenham sido trazidos aos autos quaisquer comprovantes acerca da realização de tais serviços.

Portanto, a impugnação dos valores integrais dispendidos a título de pagamentos, no montante de R$ 85.200,00, é medida que se impõe no presente momento.

Por fim, há que se salientar que os documentos da execução contratual foram intempestivamente enviados a esta Corte, desatendendo ao disposto nas normas procedimentais do Capítulo III, Seção I, 1.3.1, A, da INTC/MS n. 35/2011, sujeito a ex-ordenadora de despesas à aplicação de multa.

Dessa forma, deixo de acolher o Parecer do Ministério Público de Contas e, sob o fundamento do art. 120, I, II e III, da RNTC/MS n. 76/2013, **DECIDO**:

a) Pela **IRREGULARIDADE** do procedimento licitatório na modalidade Convite, sob o n. 1/2013, da formalização do 1º Termo Aditivo ao instrumento contratual, da formalização e da execução financeira do Contrato Administrativo n. 1/2013, por violação ao art. 37, inciso II, da Constituição

Federal e, infringência ao disposto no arts. 62 e 63, da Lei Nacional n. 4320/1964, em razão da irregular terceirização de atividade-fim do órgão, via realização de certame licitatório, e irregular formalização do aditivo e do contrato, bem como da sua execução financeira, cuja liquidação não foi devidamente demonstrada, ante a inexistência de elementos que comprovem a efetiva realização dos serviços contratados;

b) Pela **IMPUGNAÇÃO** do valor integral dispendido a título de pagamentos no montante de R$ 85.200,00 (oitenta e cinco mil e duzentos reais), que deverá ser atualizado a contar de 21/7/2014 data do último pagamento realizado, responsabilizando à Ex-Presidente da Câmara Municipal de Miranda – MS, *Sra. Kátia Gissele Acunha Rôas*, inscrita no CPF sob o n. 899.031.371-8, pelo ressarcimento dos valores aos cofres do Município, nos termos do nos termos do art. 172, incisos II e III, "a" e, § 1º, inciso IV, "a", 1, da RNTC/MS n. 76/2013;

c) Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** à Ex-Presidente da Câmara Municipal de Miranda – MS, *Sra. Kátia Gissele Acunha Rôas*, inscrita no CPF/MF sob o n. 899.031.371-8, em valor correspondente a **769 (setecentas e sessenta e nove) UFERMS**, assim distribuída:

c.1) **689 (seiscentas e oitenta e nove) UFERMS**, nos termos do art. 170, inciso II, da RNTC/MS n. 76/2013 c/c art. 45, inciso II, da Lei Complementar n. 160/2012, correspondente à 20 % (vinte) por cento, do valor do dano causado ao erário;

c.2) **50 (cinquenta) UFERMS**, nos termos do art. 170, inciso I, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução Normativa TC/MS n. 76/2013 c/c o art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 160/2012, devido às irregularidades referentes ao certame licitatório acima descritas;

c.3) **30 (trinta) UFERMS**, nos termos do art. 170, § 1º, inciso I, "a", da RNTC/MS n. 76/2013 c/c o art. 46, da Lei Complementar n. 160/2012, pela intempestiva remessa do instrumento contratual, do aditivo e dos documentos da execução do contrato;

d) Pela **COMPROVAÇÃO NOS AUTOS** por parte da Ex-Presidente da Câmara Municipal de Miranda – MS, *Sra. Kátia Gissele Acunha Rôas*, inscrita no CPF/MF sob o n. 899.031.371-8 no prazo de 60 (sessenta) dias, do

efetivo ressarcimento aos cofres do Legislativo Municipal, do valor impugnado, bem como, do recolhimento ao FUNTC, da multa aplicada, nos termos do art. 172, § 1º, incisos I, II e III, da RNTC/MS n. 76/2013, sob pena de execução judicial, conforme previsto no art. 78, da Lei Complementar n. 160/2013.

É a decisão.

Encaminhe-se ao Cartório para publicação e demais providências, nos termos previstos no art. 70, da RNTC/MS n. 76/2013.

Campo Grande/MS, 18 de abril de 2017.

(assinado digitalmente)
Ronaldo Chadid
Conselheiro Relator

MLS