Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Primeira Câmara

DELIBERAÇÃO AC01 - 2327/2017

PROCESSO TC/MS	: TC/20982/2015
PROTOCOLO	: 1654181
TIPO DE PROCESSO	: LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO
ÓRGÃO	: CAMARA MUNICIPAL DE BANDEIRANTES
JURISDICIONADO	: MARCIO FAUSTINO DE QUEIROZ
INTERESSADO	: FNC ASSESSORIA, CONSULTORIA E CONTABILIDADE LTDA.– ME
VALOR	: R$ 49.500,00
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – CONVITE – SERVIÇOS DE ASSESSORAMENTO E CONSULTORIA NA ÁREA DE CONTABILIDADE – CONTRATO ADMINISTRATIVO – TERMO ADITIVO – INVIABILIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO – ATIVIDADE FIM – SERVIÇOS DE NATUREZA SINGULAR – NÃO CARACTERIZAÇÃO – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – EXECUÇÃO FINANCEIRA – PAGAMENTOS POR SERVIÇOS NÃO PRESTADOS – NÃO COMPROVAÇÃO DE DESPESAS – IRREGULARIDADE – IMPUGNAÇÃO – MULTA.

É irregular o procedimento licitatório, a formalização de contrato administrativo e termo aditivo tendo em vista que os serviços compreendidos no âmbito das atividades-fim de ente público devem ser realizados por servidores integrantes do quadro de pessoal, sendo vedada a terceirização, caracterizando infração e ensejando a aplicação de multa ao gestor.

É irregular a execução financeira em que se verifica a ocorrência de pagamentos por serviços não prestados, fato que caracteriza infração e impõe a impugnação da despesa para o ressarcimento ao erário e multa ao gestor.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 2ª Sessão Ordinária, da Primeira Câmara, de 7 de março de 2017 , ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela irregularidade do procedimento licitatório na modalidade Convite, n. 3/2011, da formalização do 1º Termo Aditivo, da formalização e da execução financeira do Contrato Administrativo n. 3/2011, pela impugnação do valor de 103.500,00 (cento e três mil e quinhentos reais), em razão da realização de pagamentos por serviços não prestados, pela aplicação de multa ao Sr. Márcio Faustino Queiroz, em valor equivalente a 243 (duzentas e quarenta e três) UFERMS.

Campo Grande, 7 de março de 2017.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid –Relator

Vieram os autos para o julgamento do procedimento licitatório na modalidade Convite, sob o n. 3/2011, da formalização do 1º Termo Aditivo ao instrumento contratual, da formalização e da execução financeira do Contrato Administrativo n. 3/2011, celebrado entre a Câmara Municipal de Bandeirantes – MS e a empresa FNC Assessoria, Consultoria e Contabilidade Ltda. – ME, no valor inicial de R$ 49.500,00, tendo como objeto a prestação de serviços de assessoramento e consultoria na área de contabilidade, pelo período de 3/2/2011 a 31/1/2012.

A equipe técnica da 5ª Inspetoria de Controle Externo, ao apreciar os documentos dos autos, manifestou-se pela regularidade do procedimento licitatório, da formalização do contrato e, da formalização do 1º Termo Aditivo ao instrumento contratual, com ressalva às intempestivas remessa a esta Corte, do instrumento contratual e do aditivo.

Em relação à execução financeira contratual, entendeu pela sua irregularidade, diante da diferença de valores constatada, do total empenhado e dos pagamentos efetuados e relação às despesas liquidadas, que se mostrou em montante inferior. Foi apontada ainda, a realização de pagamentos em período posterior ao da vigência do contrato (peça 31, fs. 326-333).

O Representante do Ministério Público de Contas, em seu parecer, opinou pela irregularidade e ilegalidade do certame licitatório, da formalização contratual, da formalização do aditivo e da execução do contrato. Pugnou também, pela impugnação de valores e pela aplicação de multa ao anterior ordenador de despesas (peça 32, fs. 334-338).

No entanto, em razão de tais inconsistências referentes à execução financeira do contrato e, diante da ausência de elementos que comprovassem a efetiva realização dos serviços contratados, foi determinado pelo Relator dos autos, por meio do Despacho DSP-G.RC-24828/2016, a intimação do anterior e do atual Gestor, para que apresentassem defesa acerca das seguintes questões (peça 33, fs. 339-341):

> "- Relatórios dos serviços realizados a título de assessoramento e consultoria (com a menção dos que, eventualmente, tenham sido assinados pelos funcionários da contratada); - Descrição de como se desenvolveram os trabalhos previstos no contrato, das ações práticas desenvolvidas e menção/enumeração dos casos em houve a atuação da contratada; - Cópia do edital do último concurso público realizado, no qual foi prevista vagas para o cargo de Contador, constando o vencimento previsto; - Informações que justifiquem a ausência de Contador concursado no quadro de servidores do Legislativo Municipal; - Justificativas sobre a reiterada celebração de contratos com a contratada, em prejuízo à realização de concurso público visando dotar o órgão de profissionais da área contábil; - Manifestação acerca da inconsistência na execução financeira do contrato, apontada na análise da equipe técnica da 5ª ICE (peça 31, fs. 326-333)".

O atual Presidente da Câmara Municipal de Bandeirantes, bem como, o anterior, compareceram nos autos apresentando justificativas e documentos (peça

41, fs. 349-574 e peça 43, fs. 576-828).

É o relatório.

VOTO

Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid –Relator

No caso em tela, há que se ressaltar que os presentes autos devem ser submetidos à apreciação da Câmara desta Corte, por força do disposto na redação do art. 13, II, "a" e, III, da RNTC/MS n. 76/2013.

Os presentes autos foram instruídos, de maneira a possibilitar os julgamentos da 1ª e 2ª fases da contratação, conforme os termos do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Em relação ao procedimento licitatório, denota-se que, documentalmente, foi instruído nos moldes do art. 38 e 61, parágrafo único, da Lei Federal n. 8666/1993, conforme rol descrito no item 3.1, da análise efetuada pela 5ª ICE (peça 31, fs. 327-328). Vislumbramos ainda, que a remessa dos respectivos documentos foi efetuada dentro do prazo legal previsto.

Aliás, o fato de não ter sido juntada aos autos a cópia da Certidão Negativa de Débito Trabalhista (CNDT), da empresa vencedora do certame, não induz a entendimento diverso, uma vez que, à época da realização do procedimento licitatório a sua apresentação não era obrigatória, já que a lei que a instituiu (n. 12440/2011), somente entrou em vigor em janeiro de 2012, portanto, posteriormente à da realização da licitação.

No entanto, ainda em relação ao certame licitatório e, com base na resposta do anterior ordenador de despesas, vê-se que no edital do último concurso publico realizado, no ano de 1999, sequer houve previsão para o cargo de Contador (peça 43, fs. 602-610).

Por sua vez, no ano de 2010, o Legislativo Municipal firmou contrato com a mesma empresa dos presentes autos, para o período de 4/2/2010 a 31/12/2010, pelo valor de R$ 49.500,00 (peça 28, fs. 224-235), cujo objeto era também idêntico ao do caso em tela.

Assim, percebe-se que, em verdade, tem se optado por firmar contratos, terceirizando atividade-fim, ao invés de buscar-se dotar o órgão com funcionários da área contábil, fato este que justifica a resposta do Gestor ao expediente intimatório, quando salientou que o órgão não dispõe de mão de obra qualificada.

Conforme entendimento exarado no Parecer-C nº 00/0044/2001, emitido em resposta à consulta formulada pela Câmara Municipal de Ponta Porã – MS:

> "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".

Aliás, no caso dos autos, também não restou caracterizado tratarem-se de serviços de natureza singular, os descritos no objeto do contrato, os quais necessitariam de profissionais ou empresa de notória especialização para as suas realizações, nos termos estabelecidos nos arts. 13, III e 25, II, da Lei Federal nº 8666/1993. Mesmo porque, se assim o fosse, a contratação deveria ser efetivada via Inexigibilidade de Licitação.

Assim, inconteste que deveriam os trabalhos ser realizados por servidores no quadro funcional do órgão contratante, conforme pontuado pelo Egrégio Tribunal de Contas acerca 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, os elementos dos autos, em verdade, demonstram que a Câmara Municipal sequer buscou realizar concurso público para o cargo de Contador, preferindo a terceirização dos serviços nos últimos anos, em contrariedade às legislações supramencionadas.

Dessa forma, inconteste a irregularidade na realização do certame licitatório, em razão das questões acima descritas, que denota a inobservância ao Princípio da Eficiência, previsto no art. 37, da Constituição Federal, e que deve servir de suporte às ações dos Gestores Públicos.

Quanto à formalização do contrato, denota-se a presença dos documentos necessários à sua regular comprovação, estando presentes em suas cláusulas, os elementos essenciais a demonstrar com clareza, as condições para a sua execução, sendo, a descrição do objeto, o prazo de duração da sua vigência, o valor a ele atribuído, as condições de realização do pagamento, a dotação orçamentária segundo a qual correrão as despesas e ainda, as condições para a sua prorrogação e para o reajuste de valores (peça 17, fs. 116-120).

Mas, em razão das questões acima descritas, não restou justificada a real necessidade para a sua celebração.

Isso porque, diante da não comprovação da singularidade/complexidade para a execução do objeto previsto no contrato em tela, referidos serviços poderiam e deveriam ser realizados, pelos funcionários do próprio Legislativo Municipal, tornando injustificada a formalização do contrato em tela.

Há que se frisar também, que a remessa do contrato a esta Corte foi

intempestivamente providenciada, já que foi celebrado em 4/2/2011 (peça 17, f. 119), a sua publicação se deu em 16/3/2011 (peça 18, f. 122), porém, a sua remessa somente se efetivou na data de 11/12/2015 (peça 1, f. 2). Portanto, em inobservância ao prazo estabelecido no art. 1º, I, da INTC/MS n. 34/2010, que é de 15 (quinze) dias úteis após a data da respectiva publicação.

Dessa forma, a celebração do presente contrato se afigura irregular.

No que tange ao 1º Termo Aditivo, o mesmo raciocínio aplicado em relação à formalização do contrato deve a ele ser estendido.

Denota-se que com a sua emissão foram acrescidos valores ao contrato, bem como, prorrogou-se o prazo de sua vigência em 1(um) mês.

Porém, diante da injustificada realização do certame licitatório, assim como, da celebração do contrato, com mais razão ainda, não há como ser aceita a sua prorrogação, mormente pela ausência de elementos a comprovarem a complexidade/singularidade dos serviços pretendidos e, por se tratarem de serviços que não são passíveis de terceirização.

Ressalte-se ainda, que a sua remessa a esta Corte, de acordo com o demonstrado no item 4, da análise técnica da 5ª ICE (peça 31, f. 329), se deu intempestivamente, contrariando as normas procedimentais estabelecidas no art. 1º, I, da INTC/MS n. 34/2010, já que, a sua publicação ocorreu em 16/1/2012 (peça 28, f. 241), mas a sua remessa somente se efetivou em 11/12/2015 (peça 1, f. 2).

Por fim, em relação à execução financeira do contrato e, à materialização dos serviços contratados, salientou o anterior Gestor que a execução dos serviços restou demonstrada nos autos, que foram desenvolvidos nos termos previstos em edital e, que inexistem inconsistências em relação à execução do contrato.

Para embasar suas assertivas, apresentou cópia integral de todas as fases da contratação em análise (peça 43, fs. 585-828).

No entanto, em relação à demonstração da efetiva realização dos serviços contratados, o Gestor não trouxe nada de novo aos autos.

Somente juntou novamente as cópias das Notas Fiscais já apresentadas anteriormente, que em nada colaboraram para a elucidação dos questionamentos a ele apresentados, denotando a irregular liquidação das despesas.

Aliás, acerca de tal questão assim preleciona a doutrina:

> “A liquidação é, pois, a verificação do implemento da condição.
>
> Trata-se de verificar o direito do credor ao pagamento, isto é, verificar se o implemento da 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 de outra

> forma de licitação? Foi o serviço executado dentro das especificações?"(grifo nosso) (A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal – J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis – Instituto Brasileiro de Administração Municipal – 32ª edição – 1998 – págs.145-146).

Portanto, se mostram insuficientes à comprovação da implementação do objeto descrito em contrato, os elementos trazidos aos autos pelo Ex-Gestor, configurando assim, o pagamento por serviços não prestados.

Saliente-se ainda que, conforme levantamento financeiro realizado pela 5ª ICE (peça 31, f. 330), foram apurados os seguintes valores até o mês de janeiro de 2012, conforme fixado no 1º Termo Aditivo ao contrato:

Valor do Contrato n. 3/2011 + 1º Termo Aditivo	R$ 54.000,00
Total Empenhado (NE)	R$ 54.000,00
Despesa Liquidada (NF)	R$ 49.500,00
Pagamento Efetuado (OB/OP)	R$ 54.000,00

Não bastando a diferença de valores acima constatada, restou demonstrado também que foram realizados pagamentos após o mês de janeiro de 2012, portanto, depois de encerrado o prazo de vigência do contrato, que perfizeram os seguintes valores não considerados na tabela supra

Total Empenhado	R$ 0,00
Despesa Liquidada (NF)	R$ 49.500,00
Pagamento Efetuado (OB/OP)	R$ 49.500,00

Portanto, embora oportunizado ao Gestor, este não demonstrou nos autos a regular execução financeira do instrumento contratual, o que redundou nas inconsistências acima demonstradas, bem como, sequer demonstrou a efetiva liquidação das despesas, impondo, conforme dito alhures, no entendimento da ocorrência de pagamentos por serviços não prestados.

Em consequência, resta evidenciada a infringência ao disposto nos arts. 61, 63, § 2º e 64, da Lei Federal n. 4320/1964, art. 113, da Lei Federal n. 8666/1993, bem como, às normas previstas no art. 4º, II, da INTC/MS n. 34/2010.

DISPOSITIVO

Assim sendo, com o Parecer do Ministério Público de Contas e, sob o fundamento do art. 120, I, II e III, da RNTC/MS n. 76/2013, **VOTO**:

a) pela **IRREGULARIDADE** do procedimento licitatório na modalidade Convite, sob o n. 3/2011, da formalização do 1º Termo Aditivo ao instrumento contratual, da formalização e da execução financeira do Contrato Administrativo n. 3/2011, por infringência ao disposto nos arts. 38, 55, 57, II, 65, § 1º e, 113, da Lei Federal n. 8666/1993, arts. 61, 63, § 2º e 64, da Lei Federal n. 4320/1964, bem como ao descrito no art. 3º, I, II e III e art. 4º, II, da INTC/MS n. 34/2010, em razão das irregularidades acima descritas;

b) Pela **IMPUGNAÇÃO** do valor de 103.500,00 (cento e três mil e quinhentos reais), relativo ao montante dispendido na execução do contrato, em razão da realização de pagamentos por serviços não prestados, responsabilizando o anterior Presidente da Câmara Municipal de Bandeirantes – MS, Márcio Faustino Queiroz, pela devolução da quantia impugnada aos cofres do Município, devidamente atualizada a partir de 20/12/2012, quando se deu o último pagamento e, acrescida de juros legais, conforme redação do art. 172, II e III, "a" e § 1º, III e IV, "a", 1, da RNTC/MS n. 76/2013 c.c art. 61, I, da Lei Complementar n. 160/2012;

c) Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Ex-Presidente da Câmara Municipal de Bandeirantes – MS, Márcio Faustino Queiroz, em valor correspondente a aproximadamente **243 (duzentas e quarenta e três) UFERMS**, nas seguintes proporções:

c.1) **213 (duzentas e treze) UFERMS**, equivalente a 5% do prejuízo causado ao erário, em razão das inconsistências relativas ao procedimento licitatório, à formalização do contrato e do aditivo e, pela não comprovação do processamento das etapas das despesas contratada, conforme previsto no art. 170, II, da RNTC/MS n. 76/2013;

c.2) **30 (trinta) UFERMS**, pela intempestiva remessa do contrato e do aditivo a esta Corte, nos termos previstos no art. 170, § 1º, 1, "a", da RNTC/MS n. 76/2013;

d) Pela **COMPROVAÇÃO** nos autos, do efetivo recolhimento ao FUNTC da multa aplicada e, aos cofres do Legislativo Municipal do valor impugnado, no prazo de 60 (sessenta) dias, conforme estabelecido no art. 172, § 1º, I, II e III, da RNTC/MS n. 76/2013, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do art. 78, § 1º, da Lei Complementar n. 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do relator, pela irregularidade do procedimento licitatório, n. 3/2011, da formalização do 1º Termo Aditivo, da formalização e da execução financeira do Contrato Administrativo n. 3/2011, pela impugnação de valores e aplicação de multa.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros José Ricardo Pereira Cabral e Jerson Domingos.

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

Campo Grande, 7 de março de 2017.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

GAB-MLS SETAC. KBV/ARP