# DELIBERAÇÃO AC00 - G.MJMS - 1096/2015

| | | |
|---|---|---|
| **PROCESSO TC/MS** | : | TC/20575/2014 |
| **PROTOCOLO** | : | 1434146 |
| **ÓRGÃO** | : | PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRILHANTE |
| **TIPO DE RECURSO** | : | RECURSO ORDINÁRIO |
| **RECORRENTE** | | DONATO LOPES DA SILVA |
| **DELIBERAÇÃO RECORRIDA** | | DS 02/0524/2012 |
| **ASSUNTO DO PROCESSO** | : | CONTRATO ADMINISTRATIVO N° 068/2011 |
| **PROCURADOR** | | LUCIANE FERREIRA PALHANO (OAB/MS 10362 |
| **RELATORA DO RECURSO** | : | MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO |

## I – EMENTA

RECURSO ORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO. REGULARIDADE. CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

Cumprimento aos preceitos insertos na Lei Federal n. 8666/93.

## II – RELATÓRIO

Tratam os autos, nesta fase, de Recurso Ordinário, interposto pelo Ex-Prefeito Municipal de Rio Brilhante MS, Senhor Donato Lopes da Silva (RG 283.360 SSP/MS e CPF 071.977.131/53), em face da Decisão Simples n. 02/524/2012 (Processo TC/67438/2011, peça 12), prolatada no consenso uniforme da 26ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara do Tribunal de Contas, de 04 de dezembro de 2012, que deliberou:

> 1 – Pela nulidade de pleno direito do Contrato Administrativo n. 068/2011, nos termos do artigo 59, da Lei Federal n. 8666/93 c/c artigo 59, parágrafo único da Lei Complementar Estadual n. 048/90, tendo em vista a infringência ao artigo 37, II, da Constituição Federal;
>
> 2 – Pela notificação da Câmara Municipal de Rio Brilhante-MS, para que adote as medidas cabíveis junto ao Poder Executivo, com vistas à sustação do

contrato em comento, dando ciência a esta Corte de Contas das medidas adotadas, nos termos do artigo 37, §1º e 2º, da Lei Complementar n. 048/90;

3 - Pela aplicação de multa no valor de 50 (cinquenta) UFERMS, ao Sr. Donato Lopes Silva, Prefeito Municipal de Rio Brilhante-MS, inscrito no CPF n. 071.977.131-53, com base no inciso II do art. 53 da Lei Complementar Estadual n. 048/90, pela infringência ao artigo 37, II, da Constituição Federal;

4 – Pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias para que o responsável acima citado recolha o valor referente à multa junto ao FUNTC, comprovando nos autos no mesmo prazo, conforme o estabelecido no § 1º do art. 212 c.c. o art. 157do RITC/MS;

O resultado negativo do Decisum cinge no vício apontado na contratação de empresa para prestação de serviços de consultoria e assessoramento no setor financeiro e contábil, recursos humanos, compras, licitação e contratos celebrados pelo Município; sendo tais considerados atividade-fim do órgão, não podendo ser terceirizados, nos termos do Parecer C 00/0044/2001.

O VOTO condutor do julgamento assim postou:

“É sabido que em casos especiais, ou seja, para contratação de serviços técnicos especializados ou de natureza singular, é admitida a contratação direta, sem a realização de concurso público, o que não ocorre no caso dos autos, vez que não há qualquer documento que comprovem tais situações especiais.

Assim, a contratação de pessoal para desempenhar serviços que caracterizem atividades-fim do órgão público deve ser feita através de concurso público, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal e não por meio de contratação direta, como o fez o município em questão.

(...)

Ademais, constata-se que existe no Quadro Permanente de Funcionários do

Município em análise servidores que podem perfeitamente desempenhar tais atribuições, restando clara a ilegalidade e ilegalidade da presente contratação."

Em sede de Recurso Ordinário, o recorrente aduz:

"Não se devem confundir as atribuições dos cargos de técnico em contabilidade, assistente administrativo, advogados, entre outros, com as atividades objeto do contrato, pois são diferentes em sua essência e especificidades, considerando-se que os servidores desempenham atividades de execução e o contrato em apreço trata de consultoria e orientação, o que, conforme amplamente demonstrado, constituem trabalhos diferenciados, ambos necessário ao bom desempenho das atividades administrativas. (...)

Ora, entendemos que a contratação de empresa para realização de consultoria e orientação quanto aos procedimentos reativos ao setor financeiro e da contabilidade, recursos humanos, compras, licitação, contratos e encerramento de mandato, atende o princípio da eficiência na medida em que prepara, qualifica e motiva a equipe técnica do município para executar suas funções da melhor forma possível.

(...)

a própria Lei Federal n. 8.666/93 possibilita a contratação de serviços de assessoria e consultoria técnica, conforme dispõe o inc. III do art. 13 da referida lei. O dispositivo supra não traz consigo qualquer restrição a contratação dos referidos serviços.

(...)

cabe ressaltar que de um modo geral os órgãos públicos tem adotado a prática de contratação de serviços de consultoria visando promover melhorias nas atividades. A titulo de exemplo citamos o termo de referência n. 001/2007/TC/MS que divulgou a intenção do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul utilizar uma parte dos recursos obtidos através de empréstimo

> junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para contratos de "serviços de Consultoria"
>
> (...) ainda podemos citar algumas decisões dessa Corte de Contas favoráveis a contratação de consultoria da própria empresa contratada por esta municipalidade, sendo o objeto semelhante ao contratado.
>
> (...)
>
> Nesse sentido esse Nobre Tribunal de Contas estaria indo ao contrário de uma decisão transitada e julgada, ou seja, em um contrato julga regular e legal e em outro com o mesmo objeto julga irregular e ilegal.
>
> (...)
>
> Ademais, conforme relatórios em anexo, todos os serviços foram prestados em conformidade com edital e contrato. Diante do exposto, consideramos, com o devido respeito, que não assiste razão ao ilustre Conselheiro quanto a Decisão de Anulação do processo, uma vez que os serviços prestados não afronta qualquer legislação em vigor, e nem mesmo o Artigo 37 da Constituição Federal."

Diante das razões, o recorrente pleiteia a procedência do recurso ordinário para reformar a decisão recorrida, julgando a regularidade e legalidade do contrato em apreço.

O recurso ordinário foi devidamente recebido pela I. Presidência desta Corte de Contas, sendo determinado seu regular processamento na forma regimental (peça 01, f. 162).

Por solicitação do Ministério Público de Contas (peça 3), os autos foram remetidos à 6ª Inspetoria de Controle Externo que aviou análise (peça 4) consignando no seguinte sentido:

> "Conforme apontado pelo próprio recorrente "o foco da Consultoria é definir a melhor alternativa de ação num ambiente de negócios repleto de incertezas,

riscos, competição e possibilidades desconhecidas, que representam para os gestores da empresa um problema complexo e de grande importância". Assim, em nenhum momento demonstrou-se os problemas complexos e de grande importância que justificariam a contratação de consultoria especializada.

Muito pelo contrário, os serviços na forma contratada são muito abrangentes, indo desde a consultoria e assessoria no setor financeiro e contábil até a consultoria e assessoria na área de recursos humanos e também no setor jurídico.

Realmente, a Lei n° 8.666/93 não veda a contratação de empresa de consultoria, no entanto, esta está restrita a casos excepcionais que devido a sua complexidade necessita de auxílio técnico especializado, e de acordo com art. 13 deve ser realizado preferencialmente através de concurso.

E conforme apresenta o termo de referencia, anexo ao edital, os serviços são de natureza comum ao dia a dia da administração pública e não um serviço de alta complexidade ou especialidade que justifique a necessidade de consultoria.

Outro ponto a se destacar é o argumento de que este Tribunal em casos anteriores considerou regulares e legais contratações semelhantes. Devido a reiteradas contratações realizadas por diversas prefeituras, sem a devida necessidade, levou esta Corte de Contas a mudar seu posicionamento, não admitindo mais este tipo de contratação sem que esteja demonstrada a especificidade e necessidade dos serviços a serem prestados. E no caso em tela não restou demonstrada a complexidade, a especificidade ou mesmo a especialidade que justifiquem a contratação de consultoria.

(...) Inclusive este Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul já emitiu parecer consultivo vedando a contratação (terceirização) de serviços relativos à atividade-fim da administração, é o teor do Parecer-C n. 00/0044/2001, processo TC/MS 4643/2001 (Consulta formulada pela Câmara Municipal de Ponta Porã):

(...).

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 de natureza singular, nos termos do que disciplina a Lei Federal 8.666/93.

Por fim, entendemos que é possível sim a contratação de consultoria ou assessoria, mas desde que comprovada a complexidade ou singularidade dos serviços, o que não foi demonstrado pelo recorrente.

Portanto opinamos pela CONHECIMENTO do presente recurso, por ser tempestivo e cabível ao caso, e pelo seu NÃO PROVIMENTO, pelos argumentos acima expostos."

Retornaram os autos ao Ministério Público de Contas que lançou Parecer (peça 6), opinando, no mesmo sentido, pelo conhecimento e não provimento do recurso ordinário interposto pelo Senhor Donato Lopes da Silva no âmbito desta Corte de Contas.

O representante do Parquet afirma:

"No caso em tela, não se demonstrou nos autos a ocorrência de contrata- ção de serviços técnicos especializados de natureza singular, razão pela qual as razões aduzidas não merecem acolhimento dessa Corte de Contas.

Ante o exposto, esta Procuradoria de Contas opina pelo CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO do Recurso Ordinário, interposto pelo Sr. Donato Lopes da Silva, em face da Decisão nº 524/2012."

**III - VOTO**

Com a interposição recursal em face da Decisão Simples n. 02/0524/2012, foram os autos submetidos à análise tanto do corpo técnico da 6ª Inspetoria de Controle Externo como do representante do Ministério Público de Contas, que concluíram pela manutenção dos comandos do Decisum recorrido, uma vez que entendem que a argumentação apresentada pela parte inconformada, Senhor Donato Lopes da Silva, em nada contribuiu para alterar o juízo formado no feito.

Entendem os órgãos de apoio que os serviços contratados pelo município (consultoria e assessoramento no setor financeiro e contábil, recursos humanos, compras, licitação e contratos) não podem ser terceirizados por serem considerados atividade fim do órgão e afrontam disposições desta Corte Fiscal.

*In casu*, todavia, de modo adverso ao exposto pelos órgãos de apoio, entendo que há que se considerar os argumentos lançados pelo Recorrente.

Entendo que os documentos e argumentos apresentados em fase de recurso (peça 01), trazem elementos de convicção suficientes para alterar o juízo antes formado, uma vez que, como alhures alegado, não caracterizam relação com a execução permanente e contínua das atividades realizadas pelos servidores do órgão contratante.

Válido, portanto, o argumento do Recorrente, que aduz:

> “Depreende-se facilmente que os serviços contratados através de licitação se referem a consultoria, não existindo qualquer relação com a execução permanente e contínua das atividades realizadas pelos servidores. Em outras palavras, os funcionários públicos municipais continuam desenvolvendo as atribuições inerentes a cada cargo diariamente, sendo certo que a finalidade da contratação é de complementar tais atividades através de orientações e transferências de metodologias e experiências que possam auxiliar a administração pública municipal.

> Não há substituição de pessoal, nem execução de serviços de competência do município pelo contratado, já que a forma de consultoria adotada visa, em ultima análise, repassar conhecimentos técnicos e experiências à equipe, orientando-a e capacitando-a para o melhor desenvolvimento das funções praticadas pelos servidores públicos.
>
> Outro fato relevante a considerar é que as atividades de consultoria não constam como atribuições a serem exercidas por servidores da Prefeitura assim como não consta no Plano de Cargos e Salários e do quadro de pessoal, cargos de "consultores internos", semelhantes ao objeto do contrato.”

Válido também asseverar que, de fato, os órgãos da administração pública têm adotado a contratação de serviços de consultoria e assessoria, visando promover, de modo geral, melhorias nas atividades. Tal contratação tem se mostrado necessária principalmente nos menores municípios, em razão de ausência de pessoal especializado para a realização de toda atividade.

Este entendimento já foi adotado por esta Relatoria em situações semelhantes, in verbis:

> CONTRATO ADMINISTRATIVO. PREGÃO PRESENCIAL. ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CONTRATO. REGULARES E LEGAIS.
>
> É sabido que grande parte das unidades jurisdicionadas, em especial as situadas em municípios menores –como é o caso dos autos –não dispõem de estrutura física, tecnológica e profissional para desempenhar as atividades que lhes são inerentes. E não raras vezes, observa-se que os concursos públicos abertos para o preenchimento de vagas não atingem seu desiderato, por razões que vão desde os salários pouco atraentes até a precariedade das condições de trabalho. (TCE – AC02- G.MJMS – 57/2015).

Por fim, deixo de acolher as manifestações dos órgãos de apoio, tendo em vista que o caso não comporta a discussão em saber se o serviço contratado é de natureza singular ou não. A natureza singular do serviço só é determinante no caso de contratação direta por inexigibilidade, o que não é o caso, onde a contratação foi feita por pregão eletrônico.

Portanto, tendo em conta o todo exposto, entendo que as razões recursais, por si só, são suficientes para caracterizar a regularidade da contratação celebrada pelo Município de Rio Brilhante e a empresa Excel Consultoria e Assessoria S/S Ltda. (Contrato Administrativo n. 068/2011).

**IV – A DECISÃO**

**VISTOS**, relatados e discutidos os presentes autos, na 23ª Sessão Ordinária do **TRIBUNAL PLENO**, proferida no dia 21 de outubro de 2015, em conformidade com a ata de julgamento, por unanimidade de votos e contrariando o parecer do Ministério Público de Contas, **ACORDAM,** os Senhores Conselheiros, nos termos do relatório e voto da Conselheira Relatora:

1) pelo conhecimento do presente como Recurso Ordinário por obedecer aos ditames legais e regimentais;

2) no mérito, dar provimento ao pedido formulado pelo Senhor Donato Lopes da Silva (RG 283.360 SSP/MS e CPF 071.977.131/53), para o fim de reformar in totum a Decisão Simples n. 02/0524/2012, declarando REGULAR e LEGAL a contratação celebrada pelo Município de Rio Brilhante e a empresa Excel Consultoria e Assessoria S/S Ltda. (Contrato Administrativo n. 068/2011), com fulcro no artigo 311, inciso I, c/c o artigo 312, inciso I, primeira parte, ambos da Resolução Normativa TCE/MS 057/2006 (à época); e, excluir todos os demais comandos do mesmo

3) pela comunicação do resultado do julgamento aos interessados, com base no artigo 50 da Lei Complementar n. 160/2012.

**V –** Sob a Presidência do Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, Conselheiro Waldir Neves Barbosa. Participaram do julgamento Excelentíssimo Senhor Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Iran Coelho das Neves, Excelentíssima Senhora Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano-Relatora, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Dr. Ronaldo Chadid, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Jerson Domingos. Presente o Representante do Ministério Público de Contas, Excelentíssimo Senhor Procurador Geral Dr. José Aêdo Camilo.

Campo Grande – MS, 23 de outubro de 2015.

Conselheira Marisa Serrano
Relatora

mmm