



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

### DELIBERAÇÃO AC00 - 1782/2018

|                  |                                                                                         |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| PROCESSO TC/MS   | : TC/7027/2013/001                                                                      |
| PROTOCOLO        | : 1579912                                                                               |
| TIPO DE PROCESSO | : RECURSO                                                                               |
| ÓRGÃO            | : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HORIZONTE DO SUL                                         |
| RECORRENTE       | : NILZA RAMOS FERREIRA MARQUES                                                          |
| ADVOGADOS        | : MURILO GODOY – OAB/MS 11.828<br>THIAGO ALVES CHIANCA PEREIRA OLIVEIRA – OAB/MS 11.285 |
| RELATOR          | : CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO                                                          |

**EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO – DECLARAÇÃO DE IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – RAZÕES RECURSAIS – DEMONSTRADA A REALIZAÇÃO DA ATVIDADE LICITADA – PROVIMENTO.**

As razões recursais apresentam argumentos capazes de elidir os fundamentos da decisão recorrida, uma vez que restou demonstrada a realização da atividade licitada, bem como a sua necessidade para o regular prosseguimento dos serviços da Prefeitura Municipal, pelo que é dado provimento ao recurso.

### ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 9ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, 2 de maio de 2018, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em **conhecer e dar provimento** ao Recurso Ordinário, interposto pela Senhora Nilza Ramos Ferreira Marques, para reformar os termos da Decisão Singular DSG – 4757/2014, **declarando a regularidade** da matéria relativa ao procedimento de licitação, na modalidade Pregão Presencial n. 02/2013, e também quanto a formalização do Contrato Administrativo n. 17/2013, excluindo a multa arbitrada e a concessão de prazo para o pagamento da mesma.

Campo Grande, 2 de maio de 2018.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

## RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Tratam os autos de **Recurso Ordinário**, interposto pela Prefeita do Município de Novo Horizonte do Sul/MS, **Senhora Nilza Ramos Ferreira Marques** (RG 000157459 SSP/MS e CPF 312.512.261-91), em face da **Decisão Singular n. 4757/2014**, publicada no diário Oficial eletrônico do Tribunal de Contas n. 986, de 23 de outubro de 2014, que deliberou:

*I. DECLARAR IRREGULARES os procedimentos de LICITAÇÃO, realizado por meio do Pregão Presencial nº 2/2013, e de FORMALIZAÇÃO do Contrato nº 17/2013, celebrado entre o Município de Novo Horizonte do Sul e a empresa Suzini & De Paula, Serviços de Advocacia S/S, pela contratação irregular de serviços caracterizados como atividade-fim do ente público, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) nº 160, de 2 de janeiro de 2012;*

*II. APLICAR MULTA à Sra. Nilza Ramos Ferreira Marques, CPF nº 312.512.261-91, Prefeita Municipal de Novo Horizonte do Sul, equivalente ao valor de 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS, pela irregularidade descrita no inciso I, com o recolhimento da quantia ao Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da data da publicação da Decisão no DOTCE/MS, nos termos dos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, 45, I, e 83 da Lei Complementar nº 160, de 2012.*

O resultado negativo do Decisum cinge no vício em razão do objeto contratado ser considerado atividade fim do Ente Público, inviabilizando a terceirização.

Cientificada do julgamento prolatado por esta Corte Fiscal a Senhora Nilza Ramos Ferreira Marques, através de Procuradores constituídos (peça 1, f. 11), apresenta argumentos e roga, em síntese, no seguinte sentido:

(...)

*Ao contrário do que parece ter sido compreendido, os serviços contratados não se confundem simplesmente com o serviço de fazer diretamente dos servidores.*

*Assessorar consiste em ensinar a fazer, orientar, revisar e responder a consultas, etc, e essa necessidade na contratação de assessoria especializada não exclusiva da Prefeitura de Novo Horizonte do Sul mas de todas as Câmaras e Prefeituras de nosso Estado.*

*Não se pode ignorar que em um Estado de dimensões continentais como o de Mato Grosso do Sul, os servidores públicos não dispõem de meios e da formação altamente especializada típica das empresas de assessoria, que normalmente são dotadas de diversos profissionais atualizados e mais capacitados para garantir a segurança da contabilidade pública, tão complexa e fiscalizada.*

*Nesse contexto, mostra-se indispensável a contratação de empresas especializadas para assessoramento e consultoria da Administração e dos próprios profissionais atuantes na contabilidade.*



## Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

### Tribunal Pleno

*Portanto, esses são os motivos pelos quais o Município contratou uma empresa de assessoria e consultoria técnica nas áreas de compras, licitações e acompanhamento das execuções financeiras dos contratos administrativos.*

*Ao formular tal contratação o Município não abdicou e tampouco substituiu os serviços atinentes às responsabilidades de seus servidores, mas forneceu a eles, como instrumento aperfeiçoamento e segurança, assessoramento e consultoria técnicos adequados para aperfeiçoamento da Instituição. Não se prestou, a contratação, a promover substituição de mão-de-obra.*

*Portanto, não subsistem razões legítimas e concretas para a declaração de irregularidade do procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial nº 02/2013 e da formalização do Contrato nº 17/2013, entre o Município de Novo Horizonte do Sul e a empresa Suzini & de Paula, serviços de advocacia S/S, pela contratação irregular de serviços caracterizados como atividade-fim do ente público, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, bem como pela aplicação de multa equivalente a 250 UFERMS à Prefeita Municipal de Novo Horizonte do Sul, Nilza Ramos Ferreira Marques.*

E conclui:

*Diante do exposto, com base nos fatos e fundamentos jurídicos apresentados, alicerçados pelas provas produzidas, serve-se da presente para pedir e requerer a Vossa Excelência que se digne receber o presente Recurso Ordinário e, diante da presença dos requisitos legais, sej a o presente Recurso provido para o fim de que o Tribunal Pleno reforme a decisão singular proferida pelo Conselheiro-Relator, declarando-se, assim, legal e regular o processo licitatório na modalidade Pregão Presencial n. 02/2013, bem como a formalização e a execução financeira do Contrato n. 017/2013, revogando-se todas as multas impostas.*

O recurso foi devidamente recebido pela I. Presidência desta Corte de Contas que determinou a distribuição a esta Relatoria (peça 3).

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas aviou Parecer (peça 6) e certificou:

(...)

Nas razões apresentadas, alegou o Recorrente que os serviços de assessoria e consultoria técnica na área de compras, licitações e acompanhamento das execuções financeiras dos contratos não são atividade-fim, de acordo com a Constituição Federal, que distribui competência para o Município de prestação de serviços à população, destinados a propiciar condições de bem estar e adequação dos serviços de interesse da população, diretamente ou sob o regime de concessão. E por esse entendimento, os serviços não passam de serviço-meio, atividade-meio e portanto, não atividade-fim.

Defendeu-se ainda argumentando que os serviços de assessoria e consultoria técnica como atividade-fim é o mesmo que confundir os serviços de limpeza de órgão público como atividade-fim e que há possibilidade prevista na lei de licitações e contratos.

E mais alegou ainda que os servidores públicos não dispõem de meios e da formação altamente especializada típica das empresas de assessoria, para assessoramento da Administração e dos próprios profissionais de contabilidade.



## Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

### Tribunal Pleno

Por fim, pleiteou o provimento do recurso para reforma da decisão singular declarando-se legal e regular e para excluir a multa imposta pelo Decisum.

Ponderando as ocorrências assinaladas nos autos, verifica-se que as irregularidades que motivaram a aplicação da multa apresentam-se injustificadas, razão pela qual este Parquet opina pela manutenção da multa aplicada.

Em que pesem as alegações da recorrente, especialmente a de que os serviços de assessoria e consultoria técnica na área de compras, licitações e acompanhamento das execuções financeiras dos contratos não são atividade-fim não merece prosperar, pois pelo artigo 58a. da Lei Orgânica do município de Novo Horizonte do Sul, a Advocacia-Geral do Município é o órgão que, diretamente representa o Município, judicial ou extrajudicialmente, cabendo-lhe nos termos de lei complementar que dispuser de sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. E mais, ainda, conforme artigo 57, Lei Complementar disporá sobre a criação, a estrutura e as atribuições das Secretarias e Órgãos Municipais.

E em conformidade com o Parecer C nº 00/0044/2001, de 17/10/2001, em regra os serviços de Consultoria e Assessoramento devem ser preenchidos, por intermédio de concurso público, pois relacionam a atividade fim do Órgão ou Entidade, podendo, porém serem contratados quando envolverem serviços relativos a área-meio, ou ainda quando envolverem serviços técnicos especializados e quando o serviço for singular, nos termos que disciplina (art. 13 e 25 da Lei Federal nº 8.666/93).

Sendo assim, como o jurisdicionado não apresentou documentos ou justificativas que possam sanar as irregularidades, dessa forma, a Decisão não merece ser reformada, muito menos anulada, tendo em vista que a atividade-fim está prevista nas competências do município.

Concluiu, então, sugerindo que esta Corte adote o seguinte Julgamento:

*I - CONHECER DO RECURSO ORDINÁRIO, interposto pela Senhora Nilza Ramos Ferreira Marques, Prefeita de Novo Horizonte do Sul, haja vista que foram atendidos os requisitos de admissibilidade para o presente recurso, no tocante à tempestividade, legitimidade e interesse da Recorrente e adequação da espécie recursal manejada;*

*II - NEGAR PROVIMENTO à Súplica em questão mantendo-se inalterados todos os comandos constantes da Decisão Singular - DSG-G.JRPC- 4757/2014, em face da insubsistência das alegações ofertadas;*

*III – RECOMENDAR aos responsáveis pelo órgão, para que observem com maior rigor as regras legais que devem nortear todos os atos do administrador público, para que não mais ocorram falhas dessa mesma natureza; e*

*IV - INTIMAR o Recorrente do resultado do julgamento determinando o recolhimento da penalidade ao FUNTC e a comprovação*



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

## VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Presentes os pressupostos e condições recursais, **conheço do apelo** e passo à análise de seus fundamentos.

Com a interposição recursal em face da **Decisão Singular n. 4757/2014**, foram os autos submetidos ao parecer do Ministério Público de Contas que opinou pela manutenção dos comandos do *decisum* recorrido, sob a justificativa de que a argumentação apresentada pela parte inconformada em nada contribuiu para alterar o juízo formado no feito.

**Em que pese o posicionamento lançado pelo *Parquet*, entendo que o Acórdão recorrido merece ser reformado.**

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, inclusive aqueles corriqueiros e ordinários da Administração.

Como consequência, deparamo-nos com municípios despídos 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 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, entendo 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:

### **CLÁUSULA PRIMEIRA - OBJETO:**

*Contratação de Empresa Especializada na prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria Técnica, nas áreas de compras, licitações e acompanhamento das execuções financeiras dos Contratos Administrativos, celebrados entre o Município de Novo Horizonte do Sul - MS e as empresas vencedoras nos procedimentos licitatórios pelo período de 11 (onze) meses, e de acordo com as especificações dos serviços constantes no Anexo I - Termo de Referência.*



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

*Os serviços a serem prestados compreenderão:*

***I- Consultoria e Assessoria no gerenciamento de compras e licitações;***

***II- Acompanhamento da execução orçamentária relativa a processos de licitações;***

***III- Orientações dos procedimentos de abertura e julgamento de licitações, quando for o caso;***

***IV- Capacitação da equipe envolvida nos processos de compras e licitações;***

***V- Auditoria nos processos de licitações, analisando todas as fases do processo, desde a abertura até a sua finalização.***

Conforme se extrai do Recurso em análise, restou demonstrada a realização da atividade licitada, bem como a sua necessidade para o regular prosseguimento dos serviços da Prefeitura Municipal.

Nessas condições, outro caminho não há, senão o de reformar o Item “I” do Decisum objurgado, declarando a regularidade da matéria relativa ao procedimento de licitação, na modalidade Pregão Presencial n. 02/2013, e também quanto a formalização do Contrato Administrativo n. 17/2013.

Julgo, então, pelo TOTAL PROVIMENTO deste recurso.

**DISPOSITIVO**

Ante o exposto, formulo o meu **VOTO** no seguinte sentido:

**1) – conhecer** do presente **Recurso Ordinário** por obedecer aos ditames legais e regimentais;

**2) – no mérito, DAR TOTAL PROVIMENTO** ao pedido formulado pela Prefeita do Município de Novo Horizonte do Sul/MS, **Senhora Nilza Ramos Ferreira Marques** (RG 000157459 SSP/MS e CPF 312.512.261-91), para **reformular os termos** da **Decisão Singular DSG – 4757/2014**, publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas n.º 986, do dia 23 de outubro de 2014:

a) **Modificar o comando do item “I”**, para declarar a regularidade da matéria relativa ao procedimento de licitação, na modalidade Pregão Presencial n. 02/2013, e também quanto a formalização do Contrato Administrativo n. 17/2013, nos termos do artigo 59, inciso I, da Lei Complementar n.º 160/12;

b) **excluir os comandos do item “II”;**

**3) – comunicar o resultado do julgamento** aos interessados, com base no artigo 50 da Lei Complementar n. 160/2012.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

**DECISÃO**

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em conhecer e dar provimento ao recurso.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e Flávio Esgaib Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador Geral de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 2 de maio de 2018.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

GAB. MAT  
SETAC. TST/ARP