DELIBERAÇÃO AC00 - 2162/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/10189/2016
PROTOCOLO	: 1681091
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA CLARA
JURISDICIONADO	: ALFREDO ALEXANDRINO DOS SANTOS JUNIOR
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: AUDITORIA – CÂMARA MUNICIPAL – ATOS ADMINISTRATIVOS – IRREGULARIDADES CONSTATADAS – PAGAMENTO DE DIÁRIAS – RELATÓRIOS DE VIAGEM – DESACORDO COM AS NORMAS DE AUDITORIAS – CONTRATAÇÃO PÚBLICA – SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA – ATIVIDADE-FIM – CONCURSO PÚBLICO – APLICAÇÃO DE MULTA.

Os serviços de assessoria e consultoria contábil, administrativa, jurídica, são típicos das atividades-fim dos órgãos públicos e, desse modo, são irregulares os procedimentos de licitação e de contratação com pessoa física ou jurídica para a prestação de tais serviços, independentemente de sua denominação ou da modalidade adotada, porque são atribuições típicas de cargos permanentes, só podem ser preenchidos por concurso público, e desenvolvidas por servidores do quadro de pessoal do órgão.

A concessão de diárias com Relatórios de Viagem em desacordo com as normas de auditorias aplicadas ao setor público, que não guardam os necessários controles a que estão sujeitos, principalmente no que diz respeito à apresentação circunstanciada dos resultados obtidos e documentos probantes da participação em cursos, treinamentos ou eventos técnicos, sujeita o responsável às penalidades legais.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na 17ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 1º de agosto de 2018, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade** dos procedimentos administrativos praticados no âmbito das contas da Câmara Municipal de Água Clara, apontados no Relatório de Auditoria nº 01/2016, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2014, sendo ordenador de despesas o Sr. Vereador **Alfredo Alexandrino dos Santos Junior**; com **aplicação de multa** no valor de 150 (cento e cinquenta) UFERMS ao Senhor Alfredo Alexandrino dos Santos Junior, Presidente da Câmara Municipal de Água Clara à época; com a **concessão do prazo** de 60 (sessenta) dias para que o responsável recolha o valor referente à multa junto ao FUNTC, comprovando nos autos no mesmo prazo.

Campo Grande, 1º de agosto de 2018.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Tratam os autos do Relatório de Auditoria n. 01/2016, relativa ao período de janeiro a dezembro do ano de 2014, realizada na Câmara Municipal de Água Clara, sob a responsabilidade do Presidente da Câmara à época, Vereador Alfredo Alexandrino dos Santos Junior.

A 3ª Inspetoria de Controle Externo - ICE concluiu pela existência das seguintes irregularidades:

> "• Durante o exercício de 2014, foram realizadas contratações com a finalidade de realizar Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria, em diversas áreas, totalizando o montante de R$ 149.726,50 (cento e quarenta e nove mil, setecentos e vinte e seis reais e cinquenta centavos) (item 4.4.1);
>
> • Pagamentos de diárias com características de ilegalidade e irregularidade, nas seguintes situações: Ofensa ao Princípio da Moralidade, da Economicidade e da Eficiência na estipulação do valor das diárias pagas aos Vereadores da Câmara Municipal de Água Clara e no montante gasto anualmente com essa verba (item 7.1);
>
> Desvio de finalidade em deslocamentos (viagens) efetuados por Vereadores. Apresentação de justificativas vagas e deslocamento para realização de cursos e encontros de interesse estritamente pessoal, não comprovando se e de interesse público (item 7.5);"

Devidamente intimado acerca das irregularidades detectadas pela equipe de Auditoria, o Senhor Alfredo Alexandrino dos Santos Junior deixou transcorrer o prazo legal sem qualquer manifestação.

A 3ª ICE na Análise n. 16054/2017 (f. 851/855), assim concluiu:

> "Face ao exposto, entendemos que persistem as seguintes irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria nº 01/2016:
>
> • Pagamentos para prestação de serviços de assessoria e consultoria, no valor de R$ 20.200,00, sendo que já existiam Contratos vigentes com objetos semelhantes, conforme exposto no item II.1;
>
> • Pagamento irregular de diárias aos Vereadores, no valor de R$ 69.076,00, conforme exposto no item II.2."

Por sua vez, o Ministério Público de Contas emitiu seu parecer às f. 856/860, nos seguintes termos:

> "I – JULGAR pela REGULARIDADE COM RESSALVA dos atos praticados pelo gestor e apresentados nos achados de auditoria 4.4.1 e 7, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar nº 160/2012;
>
> II – RECOMENDAR à atual gestão que evite o deslocamento indiscriminado de parlamentares e servidores a eventos que não atendam ao interesse pú- blico

primário da coletividade do Município, haja vista a ausência de nexo de causalidade entre o efetivo benefício usufruído pelos munícipes e os deslocamentos efetuados.

III – DETERMINAR à atual gestão, no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar do decisum, que adote providências com a finalidade de regulamentar uma nova norma para a concessão de diárias para custear dispêndios com alimentação, hospedagem e viagens dos agentes públicos, com valores que sejam proporcionais aos gastos efetivamente realizados, evitando-se assim o desbaratamento do erário público do Município."

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

A equipe técnica, em sua análise, entendeu que ficaram caracterizados pagamentos irregulares no valor de R$ 7.800,00 (sete mil e oitocentos reais) à empresa Massetti Assessoria e Consultoria S/C Ltda; R$ 4.900,00 (quatro mil e novecentos reais) à empresa MS Planejamento Contábil a Municípios Eireli – ME; e de R$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais) à JV Assessoria Contábil Ltda - ME, totalizando o montante de R$ 20.200,00 (vinte mil e duzentos reais), tendo em vista que já existiam contratos administrativos vigentes cujos objetos tratavam de serviços que se assemelhavam com outros contratos firmados entre a Prefeitura Municipal de Água Clara e as empresas Sigma Assessoria em Gestão Pública Ltda, Denis da Maia – ME e CGP Consultoria em Gestão Pública e Privada S/S Ltda.

Observa-se que o objeto desses contratos, conforme demonstrado pela equipe de auditoria, configuram-se como atividade-fim, pois o objeto da contratação refere-se a contratação de empresa especializada no serviço de consultoria e assessoramento administrativo, contábil, patrimonial, RH.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul já se posicionou sobre o assunto através do Parecer C n. 00/0044/2001, emitido em resposta à consulta formulada pela Câmara Municipal de Ponta Porã, *in verbis*:

"5 – Qual a possibilidade da Câmara Municipal terceirizar os serviços de: Assessoria Jurídica, Segurança, Copeira, Faxineira, Operador de Som e Escriturário, e quais os limites permitidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal?

Resposta ao quesito n. 5: Somente poderão ser terceirizados pela Câmara Municipal os serviços relativos a atividade-meio, dentre os quais, os que se referem à "segurança", "copeira", "faxineira" e "operador de som". **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 n. 8.666/93.” (grifo nosso)

Não é possível ao órgão terceirizar serviços que abrangem sua atividade-fim, ou seja, que tenham atribuições típicas de cargos permanentes, que só podem ser preenchidos por concurso público e desenvolvidas por servidores do quadro de pessoal do órgão.

O Tribunal de Contas da União pontificou seu entendimento no seguinte sentido:

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

Além do Parecer-C acima citado, é farta a jurisprudência nesta Corte acerca do assunto, podemos citar os Acórdãos ns. 324/2014, 1112/2015, 563/2014, 398/2014, entre outros, nos quais é pacífico o entendimento de que não podem ser terceirizados os serviços típicos das atividades-fim da Administração.

Os serviços de assessoria e consultoria contábil, administrativa, jurídica, são típicos das atividades-fim dos órgãos públicos e, desse modo, são irregulares os procedimentos de licitação e de contratação com pessoa física ou jurídica para a prestação de tais serviços, independentemente de sua denominação ou da modalidade adotada.

No item 7 do Relatório de Auditoria foi constatado que durante o período examinado foram concedidas diárias nas quais os Relatórios de Viagem encontravam-se em desacordo com as normas de auditorias aplicadas ao setor público, não guardando os necessários controles a que estão sujeitos, principalmente no que diz respeito à apresentação circunstanciada dos resultados obtidos e documentos probantes da participação em cursos, treinamentos ou eventos técnicos, em infringência ao caput, artigo 37, c/c o parágrafo único do artigo 70, ambos da Constituição Federal/88, sujeitando o ordenador de despesas à sanção prevista nos incisos I, VI, IX, c/c o inciso I, do artigo 44, c/c o inciso II, do artigo 45, da Lei Complementar n. 160/2012.

Os itens que permaneceram pendentes configuram infringência à legislação, bem como inobservância aos princípios que regem a administração pública.

O administrador não pode fazer o que bem entender, está sujeito ao princípio da legalidade, ou seja, ele só pode agir segundo a lei, dentro do que ela expressamente autorizar e no silêncio desta está proibido de agir.

O mestre Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 30ª Ed. Malheiros, ensina:

> “A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode

> afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso."

Na mesma linha José dos Santos Carvalho Filho, em seu Manual de Direito Administrativo, assim se pronunciou:

> "O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita."

Apesar de oportunizado ao responsável pela Câmara Municipal de Água Clara apresentar suas justificativas quanto aos fatos levantados na Auditoria, o mesmo se quedou silente.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, consubstanciado no Relatório de Auditoria n. 01/2016 e no parecer do Ministério Público de Contas, VOTO:

I - Pela IRREGULARIDADE dos atos apurados no relatório de Auditoria n. 01/2016, realizada na Câmara Municipal de Água Clara, relativo ao período de janeiro a dezembro de 2014;

II – pela aplicação de MULTA no valor de 150 (cento e cinquenta) UFERMS ao Senhor Alfredo Alexandrino dos Santos Junior, Presidente da Câmara Municipal de Água Clara à época, conforme o inciso I, do artigo 44, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o inciso I, do artigo 170, da Resolução Normativa TC/MS n. 076/2013;

III – pela CONCESSÃO do prazo de 60 (sessenta) dias para que o responsável recolha o valor referente à multa junto ao FUNTC, comprovando nos autos no mesmo prazo, conforme o estabelecido no § 1º, incisos I e II do artigo 172 da Resolução Normativa TC/MS n. 076/2013;

IV – pela INTIMAÇÃO do resultado do julgamento ao interessado, conforme o artigo 50 da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o artigo 94 da Resolução Normativa TC/MS n. 076/2013.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade dos procedimentos administrativos praticados, apontados no relatório de auditoria, com aplicação de multa ao responsável.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Iran Coelho das Neves, Ronaldo Chadid e Marcio Campos Monteiro.

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

Campo Grande, 1º de agosto de 2018.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**
Relator

GAB. RC
SETAC. KGG/DSSM