DECISÃO SINGULAR DSG - G.JRPC - 4316/2016

PROCESSO TC/MS	**:** TC/19108/2014
PROTOCOLO	**:** 1465225
ÓRGÃO	**:** CÂMARA MUNICIPAL DE BATAGUASSU
JURISDICIONADO	**:** REGINA DUARTE DE BARROS DOVALE
TIPO DE PROCESSO	**:** CONTRATO ADMINISTRATIVO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
RELATOR	**:** JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL

R E L A T Ó R I O

A matéria examinada compreende os atos administrativos da Sra. Regina Duarte de Barros Dovale, que, no exercício da Presidência da Câmara Municipal de Bataguassu, mandou licitar e posteriormente celebrou o Contrato Administrativo n. 6, de 2013, com a empresa Romero & De Paula Ltda.- EPP, constando nas peças 7 (fl. 42) e 17 (fl. 127 e 129) que**:**

– o objeto contratual foi a **"***Contratação de Empresa Especializada na Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria, na área de Contabilidade ...***"**;

– o valor da contratação foi de R$ 40.000,00 (com pagamentos mensais de R$ 4.000,00) e o prazo fixado para a duração do contrato foi de 10 meses (de 08.03.2013 a 08.01.2014).

Ao examinarem a matéria, os analistas da 1ª ICE (ANA-1ICE-38/2014 - peça 22, fls. 208 e 210) sugeriram a intimação da jurisdicionada, para a apresentação dos documentos sobre**:**

> **-** *1. a motivação expressa para a contratação de* ***"****Empresa Especializada na Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria, na área de Contabilidade ..., visto que o objeto e os serviços pré-dispostos na clausula primeira do contrato consistem em atividade fim do órgão contratante. ... .*
>
> **-** ***"****2. Relatório completo dos serviços a serem prestados pela contratada.*
>
> **-** ***"****3. ... esclarecimentos a respeito da existência de servidores ..., com atribuições inerentes ao objeto do contrato (Contábil), bem como a relação e a função dos mesmos* (SIC)*. Em caso de ausência, o porquê do órgão não dispor de cargos por ... concurso público.****"*****.**

Feita a intimação à jurisdicionada (INT-3588/2014, peça 23, fl. 212), ela, por meio do advogado Claudio Roberto Schutze, se manifestou (peça 27, fls. 219-226) nos termos seguintes**:**

a) **sobre a motivação** expressa para contratar empresa para prestar serviços de assessoria e consultoria, **justificou** que**:**

> **-** ***"****... cabe destacar que a empresa ... foi contratada para prestar Assessoria na contabilidade, logo a mesma não desenvolve atividade fim, mas sim atividade meio, motivo pelo qual se faz necessária sua contratação.* (peça 27, fl. 221);
>
> **-** ***"****... o objeto do certame ... foi* **'***a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Assessoria e Consultoria Técnica na área de Contabilidade.* **'***Além de ser*

uma área especifica, a contratação foi para Consultoria e Assessoria Técnica, claramente não é atividade fim do ente público, mas apenas uma atividade meio que irá instruir, e aprimorar a atividade fim desempenhada pela administração ... . (peça 27, fl. 221);

- "*O entendimento que prevalece nos Tribunais de Contas ... é pela possibilidade das terceirizações ..., quando tratar-se de execução de atividade meio. ..... '**Tendo em vista a eficácia da administração, se faz necessária a contratação de empresas que proporcionem Assessoria e a Consultoria Técnica.* (peça 27, f. 222);

- "*A análise da Inspetoria conduz para o entendimento que tal contratação é contrária a Constituição, no entanto, extrai-se que a mesma não fere o art. 37, mas sim corrobora seus fundamentos, em prol dos princípios citados em seu Caput. 'A contratação de Assessoria e Consultoria Técnica não é algo novel no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que a própria Lei das Licitações a antecipa, veja: 'Art. 13 .....***.** (peça 27, fls. 222-223);

- "*Extrai-se ... da norma ... a possibilidade da contratação ... de Assessoria e Consultoria pela Administração ... . 'Nesse sentido também há ... decisões dessa Corte de Contas ... de declarar legal ... a contratação de assessorias técnicas especializadas. 'Conclusivo, portanto o entendimento ... que permite a contratação ... de tal empresa, uma vez que ... realizada dentro dos limites legais, seguindo as regras e trâmites necessários.***"** (peça 27, f. 223)**;**

b) sobre o relatório completo dos serviços a realizar pela contratada "**explicou**" que

"*Conforme consta do Processo Licitatório, os serviços prestados pela Contratada são: Realização de visitas* "in locu"*, objetivando prestar o pronto atendimento e sanar dúvidas suscitadas na área contábil; 'Assessoria na elaboração dos balancetes, bem como, acompanhamento dos índices exigidos pelas legislações pertinentes, e demais serviços correlatos da área contábil.***"** (peça 27, f. 223-224);

c) **sobre a existência de servidores** no quadro de pessoal com atribuições inerentes ao objeto do contrato (contabilidade), e, no caso de inexistência, o porquê do não preenchimento dos cargos por meio de concurso público, **informou** que:

- "3 - ... NÃO POSSUINDO SERVIDORES ESPECIALIZADOS PARA EXERCER FUNÇÃO OBJETO DESSA CONTRATAÇÃO, O ÓRGÃO BUSCOU O SERVIÇO DE ASSESSORIA E NÃO DISPÔS VAGAS POR MEIO DE CONCURSO PÚBLICO NA ÁREA.;

- "*A Câmara Municipal possui apenas um servidor destinado a desempenhar as funções no setor de contabilidade, que é o contador próprio da Câmara Municipal. 'Porém o objeto da contratação não foi o de desempenhar atividades finalísticas do Ente, mas sim assessorá-los* (SIC) *para o bom desempenho de suas funções.* (peça 27, fl. 224);

- "*Percebe-se que não só pela função desempenhada pela contratada, mas bem pela sua própria finalidade, não há necessidade de se prover um novo cargo por meio de concurso público, pois a contratação encontra-se legal.***";** (peça 27, fl. 225);

.....

Neste ponto observo que foi posteriormente firmado o Termo Aditivo n. 1, de 2014, ao Contrato n. 6, de 2013 (em 06.01.2014 - peça 21, fls. 143-144), alterando o valor original para mais R$ 40.000,00 e o prazo de vigência por mais 10 meses (de

08.01.2014 a 08.11. 2014), mas até esta data nenhum outro documento relativo a tal aditamento consta nos autos.

Reexaminando a matéria, os analistas da 1ª ICE (ANA-1ICE-7681/2014, peça 28, fls. 239-244) assinalaram (além de outras coisas aqui sem interesse) o seguinte**:**

> **-** **"***Após análise ..., especialmente da resposta à notificação ... a 1ª ICE entende que a contratação ... objeto do contrato é irregular, conforme orienta o Parece[r] C nº 00/ 0044/201, ...*
>
> **-** **"***O fato de o contrato ter vigência de 10 meses, torna evidente que ... trata-se de ... prestação de serviço em substituição a servidor .... "... este prazo é consideravelmente elástico para a execução do objeto, o que caracteriza também desrespeito ao principio da eficiência, ... Art. 37, caput, da Constituição Federal ... .*
>
> **-** **"***Destacamos ainda que na ANA-1ICE-38/2014 (Peça TC/MS n° 22 fl. 01/ 04), foi solicitado* **'***relatório completo dos serviços a serem prestados pela contratada.* **"***O jurisdicionado encaminhou ... relatório demasiadamente resumido, sem o detalhamento dos serviços a serem prestados e a ... complexidade dos mesmos, o que não justifica a necessidade da contratação .... "Diante das considerações expostas, entendemos que o procedimento licitatório e a formalização não devem ser aprovados, ... "Isto posto, concluímos pela IRREGULARIDADE do procedimento licitatório, da formalização contratual e do Termo Aditivo....***".***

Dando fechamento aos exames da matéria nestas fases processuais, o representante do Ministério Público de Contas-MPC emitiu o seu Parecer (PAR-MPC-GAB.2 DR. JOAOMJ-17569/2014 - peça 37, fls. 145-148) e nele assinalou que**:**

- os serviços contratados compreendem a atividade-fim da Administração, motivo pelo qual eles são, **"***a princípio, insuscetíveis de terceirização, quanto mais à míngua de convincente justificativa***"**. Nos termos do Parecer C n. 00/44/2001, **"***a terceirização deve restringir-se à prestação de serviços voltados às atividades-meio***"**;

> **Nota**: O Parecer C n. 00/44/2001, ao quesito-pergunta n. **5**, sobre **"***Qual a possibilidade da Câmara ... terceirizar os serviços de: Assessoria Jurídica, Segurança, Copeira, Faxineira, Operador de Som e Escriturário, e quais os limites permitidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal***?"**, assim respondeu**:** ***"Somente poderão ser terceirizados pela Câmara Municipal os serviços relativos à* ***atividade-meio****, entre os quais os que se referem a "segurança", "copeira", "faxineira" e "operador de som".*
>
> ***"Com relação aos serviços de* '*assessorias*' *e* '*consultorias*'*, ... 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* (sic) *contratados quando envolverem* ***serviços técnicos especializados*** *e quando* ***o serviço for singular****, nos termos do que disciplina a Lei Federal n. 8666/ 93.***"**. (**Negritos adicionados**).

- **"***É impensável que a Câmara Municipal ..., não conte com servidores ... para o desempenho das atividades contratadas –* [e] *ainda que ... não contasse, deveria promover concurso público para suprir essa lacuna. A prática em contratar serviços ..., independente do procedimento licitatório utilizado, não é um ato salutar por parte da Administração, ...* **"***Por outro lado, não há caracterização ... de prestação de serviços de natureza singular.***;**

- **"***Diga-se ... que o Contrato ... nº 6/2013, por tudo o quanto se expôs, é potencial-*

mente lesivo ao erário ..., uma vez que, se executado, remunerará ... serviços que, a rigor, deveriam ser desempenhados pelos servidores ... do quadro de pessoal da Câmara Municipal ...;

- "*... esta Procuradoria de Contas se manifesta ...: ... Pela ILEGALIDADE ... do procedimento licitatório, ... da formalização do Contrato ... nº 6/2013, ... da formalização do 1º Termo Aditivo ... ; – Pela APLICAÇÃO DE MULTA ...; – Pela DETERMINAÇÃO à Câmara ... para que se abstenha de executar o Contrato ..., sustando os seus efeitos na fase em que se encontrar, dando ciência a esta Corte ... das medidas adotadas, ...*".

É o relatório.

D E C I S Ã O

Do relato feito é fundamental extratar a matéria nos seguintes termos**:**

1º a empresa vencedora da licitação e depois contratada pela Câmara Municipal seria "*Especializada na Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria, na área de Contabilidade ...*";

2º a Câmara Municipal contava, na época, com "*servidor destinado a **desempenhar as funções no setor de contabilidade**, que é o **contador** ...*", conforme informou a então gestora (peça 27, fls. 224-225).

Daí, postos em confronto os significados dos sobreditos enunciados, devo dizer desde logo que não é juridicamente factível declarar a regularidade dos atos administrativos relativos à licitação e à contratação em exame, em face dos seguintes e insuperáveis óbices**:**

A - os serviços relativos à contabilidade da Câmara Municipal **deviam** (e **devem**) **ser** realizados (modal ***obrigatório*** das prescrições jurídicas), rotineira e continuamente, pelo Contador ─ ainda que auxiliado por outro(s) servidor(es) ─, seja por imposição constitucional (CF, art. 37, *caput* e incisos **I** e **II**), seja porque estava e está absolutamente vedada a ***terceirização*** de serviços no âmbito das atividades-fim de ente público;

B - a licitação e a contratação não decorreram de urgência ou de absoluta necessidade, até porque os serviços vinham sendo realizados há muitos anos, sem "assessoria" ou "consultoria" por prazo consideravelmente elástico (no caso, por 10 meses, prorrogado por igual período, cf. o Termo Aditivo n. **1**, de 2014 - peça 21, fls. 143-145);

C - os serviços não tinham (e não têm) natureza singular, mas eram (e são) caracteristicamente rotineiros e, desse modo, não exigiam (nem exigem) ***extraordinária especialização*** e menos ainda de "assessoria" ou "consultoria" para suas realizações;

D - ao remunerar mensalmente o Contador da Câmara Municipal ─ que exercia o cargo exatamente para ***contabilizar*** os atos e fatos de naturezas orçamentária e financeira ─ e, simultaneamente, contratar e pagar à contratada, por **10** meses (e prorrogar o Contrato por **mais 10** meses), para "assessorar" o Contador por tão longo tempo,

é induvidoso que a gestora daquela Câmara deixou de cumprir os princípios constitucionais da ***eficiência***, da ***moralidade*** e da ***economicidade*** (CF, arts. 37, *caput*, e 70);

E - se na época fosse absolutamente necessário, deveria ter sido (e sempre deve ser) propiciado treinamento específico ou curso de extensão escolar ou profissional ao Contador, para que ele se atualizasse (e sempre se atualize) no conhecimento das **"***Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público***"** e no uso de novos métodos ou ferramentas de trabalho, mas não poderia ter sido (e jamais deve ser) contratada empresa privada para prestar **"**assessoria**"** ou **"**consultoria**"** ao Contador**,** ainda mais por prazo consideravelmente elástico;

F - como bem disseram os analistas da 1ª ICE (peça 28, fls. 239-244)**:**

F.**1**. a vigência do Contrato por 10 meses [depois prorrogado por mais 10 meses] **"***torna evidente***"** que se trata de **"***prestação de serviço em substituição a servidor***"** e o prazo **"***consideravelmente elástico, para a execução do objeto ... caracteriza também desrespeito ao princípio da eficiência***"** (CF, art. 37, *caput*);

F.**2**. **"***... foi solicitado* **'***relatório completo dos serviços a serem prestados pela contratada***"**, mas a jurisdicionada **"***encaminhou ... relatório demasiadamente resumido, sem o detalhamento dos serviços a serem prestados e a ... complexidade ...***"** deles, **"***o que não justifica a necessidade da contratação ...***"**;

G - e como também afirmou apropriadamente o representante do MPC **"***É impensável que a Câmara Municipal ... não conte com servidores ... para o desempenho das atividades contratadas***"** e ainda que não contasse, **"***deveria promover concurso público para suprir essa lacuna***"** e **"***Diga-se ... que o Contrato ... é potencialmente lesivo ao erário..., uma vez que ... remunerará serviços que, a rigor, deveriam ser***"** realizados **"***pelos servidores ... da Câmara Municipal***"** (peça 37, fls. 145-148).

Mas, sem prejuízo dos óbices assinalados, impõe-se também refutar os argumentos da jurisdicionada (peça 27, fls. 219-226), que, por meio do seu advogado, em relação às denominadas atividade-fim e atividade-meio, assim se manifestou**:**

> **-** a empresa foi contratada para **"***prestar* ***Assessoria na contabilidade****, logo a mesma* (SIC) ***não desenvolve atividade fim****,* ***mas sim atividade meio****, motivo pelo qual se faz necessária sua contratação***"** (peça 27, fl. 221);
>
> **-** **"***Além de ser uma área específica, a contratação foi para Consultoria e Assessoria Técnica,* ***claramente não é atividade fim do ente público****,* ***mas apenas uma atividade meio*** *que irá instruir, e aprimorar a atividade fim desempenhada pela administração ... .* **"** (peça 27, fl. 221);
>
> **-** **"***Percebe-se que não só pela função desempenhada pela contratada, mas bem pela sua própria finalidade,* ***não há necessidade de se prover um novo cargo por meio de concurso público****, pois a contratação encontra-se* ***legal.*****"** (peça 27, fl. 225).

Sobre tais extravagantes explicações/justificativas da jurisdicionada – antagô-

nicas aos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais vigentes, especialmente do Tribunal de Contas da União e dos demais Tribunais de Contas do País –, é válido**:**

AA - lembrar àquela jurisdicionada que, a par das atividades tipicamente parlamentares dos Vereadores, também caracterizam efetivas atividades-fim, no âmbito **operativo interno** da Câmara Municipal, os imprescindíveis serviços contábeis, pois é por meio deles que são, ***obrigatória*** e continuamente**:**

- *contabilizadas* as receitas (provenientes dos valores dos duodécimos recebidos do Poder Executivo) e as despesas correspondentes aos atos e fatos de naturezas orçamentária e financeira, e daí elaborados os Balancetes periódicos;

- viabilizadas e **efetivadas** em concreto as ***prestações de contas*** anuais de gestão a este Tribunal (**"**Balanço Geral**"** de cada exercício financeiro findo) e à sociedade (CF, art. 31, § 3º);

- prestadas as contas (também a este Tribunal) de todas as contratações e respectivas execuções (do objeto e financeira) que realizar, bem como de qualquer outro ato ou fato que exija a prestação de contas;

- *fornecidos subsídios* ao Poder Executivo para que, na parte de interesse do Legislativo, sejam elaborados o Plano Plurianual de Investimentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do Município;

BB - esclarecer que os serviços acima exemplificados são absolutamente necessários (e não podem ser ***terceirizados***) para, sobretudo, dar cumprimento às regras dos arts. **70**, parágrafo único, e **74** da Constituição Federal, e dos arts. **15**, § 3º, **24**, § 3º, **76** e **82** da Constituição Estadual (todos aplicáveis, diretamente ou por simetria, ao Poder Legislativo, inclusive municipal), bem como do art. **20** da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, em face da determinação constitucional e legal de que

> **Prestará contas** qualquer pessoa física ou **jurídica**, **pública** ou privada, que **utilize**, arrecade, **guarde**, **gerencie** ou **administre dinheiros**, **bens** e **valores públicos ...** ;

CC - reproduzir outra vez parte do teor do Parecer C n. 00/44/2001, deste Tribunal, nos pontos afirmativos de que

> **-** *Somente poderão* ***ser terceirizados*** *pela Câmara Municipal os serviços relativos à* ***atividade-meio****, entre os quais os que se referem a* ***segurança****,* ***copeira****,* ***faxineira*** *e* ***operador de som****.*
>
> **-** *Com relação aos serviços de* ***assessorias*** *e* ***consultorias****, ... 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* (sic) *contratados* ***quando*** *... **o serviço <u>for singular</u>**, ... **.***

E quanto aos aspectos precedentemente examinados, é reafirmar com ênfase que os **serviços contábeis** ou relativos à contabilidade da Câmara Municipal**:**

– estão compreendidos, sim, como atividades-fim e não como atividades-meio, como equivocadamente **"**entendeu**"** a jurisdicionada; portanto, eles não podiam e não

podem ser **"*terceirizados*"** no âmbito do Poder Público;

— não tinham (e não têm) natureza singular, mas eram (e são) caracteristicamente rotineiros e assim não exigiam (nem exigem) ***extraordinária especialização*** (rara, única, incomum) e menos ainda de ***assessoria*** ou ***consultoria*** extensiva, por prazo consideravelmente elástico, prestada por empresa privada;

— não se referiam a caso de urgência ou de absoluta necessidade, até porque os serviços foram e continuaram sendo realizados no transcorrer dos anos, sem a necessidade de **"**assessoria**"** ou **"**consultoria**"** como a que foi ilicitamente contratada.

Assim examinada a matéria, **DECIDO**, com suporte nas disposições do art. 10, II, e § 1º, III, do Regimento Interno, nos sentidos de**:**

I - declarar, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, considerando as razões e os fundamentos que enunciei no todo desta decisão, as **irregularidades** dos atos administrativos relativos à**:**

a) **licitação**, realizada por meio do Convite n. **2**, de 2013, pela Câmara Municipal de Bataguassu;

b) **contratação** instrumentalizada no Contrato Administrativo n. **6**, de 2013, celebrado entre a Câmara Municipal de Bataguassu, representada no ato pela sua então Presidente Regina Duarte de Barros Dovale, e a empresa Romero & De Paula Ltda. - EPP;

c) **firmação** do Termo Aditivo n. **1**, de 6 de janeiro de 2014, ao Contrato Administrativo n. **6**, de 2013, que alterou o valor original desse Contrato (para mais R$ 40.000,00) e o prazo de vigência (por mais 10 meses, de 08.01.2014 a 08.11.2014 - peça 21, fls. 143-144), pelo fato de que da declaração de irregularidade da contratação inscrita na alínea precedente resulta necessária a declaração de irregularidade também da firmação do referido Termo Aditivo;

II - aplicar multa equivalente ao valor de 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS à Sra. Regina Duarte de Barros Dovale, CPF-182.196.768-25, que na época dos fatos relatados exerceu o cargo de Presidente da Câmara Municipal de Bataguassu, pela infração decorrente das irregularidades a que se referem os termos dispositivos inscritos nas alíneas ***a***, ***b*** e ***c*** do inciso precedente, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, *caput* e inciso IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

III - fixar o prazo de 60 (sessenta) dias contados da data da intimação desta Decisão, para a apenada pagar o valor da multa que lhe foi infligida e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, conforme as regras dos arts. 50, I, e 83 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, observado o disposto no art. 172, § 1º, I e II, do Regimento Interno;

IV - determinar**:**

a) atual Presidente da Câmara Municipal de Bataguassu, para que ele — se o

Contrato ainda estiver em execução, inclusive quanto aos efeitos de Termo Aditivo acaso firmado –, efetive a sustação dos serviços e dos pagamentos à contratada, sob pena de impugnação da despesa e da imputação de responsabilidade pelo ressarcimento, ao erário municipal, dos valores que forem pagos;

b) o encaminhamento dos autos à 1ª ICE – assim que feitas as intimações à Sra. Regina Duarte de Barros Dovale e ao atual Presidente da Câmara Municipal de Bataguassu –, para a análise dos documentos relativos à execução da despesa já realizada.

É COMO DECIDO.

Campo Grande, 16 de maio de 2016.

JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL
Conselheiro Relator

mré