DECISÃO SINGULAR DSG - G.RC - 8958/2019

PROCESSO TC/MS	: TC/11196/2017
PROTOCOLO	: 1822634
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE SETE QUEDAS - MS
ORDENADOR DE DESPESAS	: FRANCISCO PIROLI
CARGO DO ORDENADOR	: PREFEITO MUNICIPAL
ASSUNTO DO PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO 33/2017
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID
CONTRATADA	: MJK ASSESSORIA CONTÁBIL LTDA.- ME
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	: PREGÃO PRESENCIAL 22/2017
OBJETO DA CONTRATAÇÃO	: SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA CONTÁBIL
VALOR INICIAL DA CONTRATAÇÃO	: R$ 120.000,00
VIGÊNCIA	: 15/3/2017 A 15/3/2019

CONTRATAÇÃO PÚBLICA. SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA CONTÁBIL. PREGÃO. TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-FIM. FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO EM DETRIMENTO À REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. VÍCIO INSANÁVEL DE ILEGALIDADE QUE ATINGE AS FASES SUBSEQUENTES DA CONTRATAÇÃO. EXECUÇÃO FINANCEIRA. AUSÊNCIA DOS RESPECTIVOS DOCUMENTOS. IMPUGNAÇÃO PARA RESSARCIMENTO DO DANO CAUSADO AO ERÁRIO. MULTA AO GESTOR RESPONSÁVEL.

1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos do procedimento licitatório – Pregão Presencial n. 22/2017, da formalização Contrato Administrativo n. 33/2017, da formalização do 1º e do 2º Termos Aditivos e da execução financeira do contrato, que foi celebrado entre o Município de Sete Quedas – MS e a empresa MJK Consultoria e Assessoria Contábil Ltda. – ME, ao custo inicial de R$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais).

A equipe técnica ao apreciar os documentos constantes dos autos, manifestou-se pela irregularidade do procedimento licitatório apontou a regularidade do procedimento licitatório, pela regularidade, *com ressalva*, da formalização do Contrato Administrativo n. 33/2017 e dos 1º e 2º Termos

Aditivos, em razão das remessas intempestivas e, pela irregularidade da execução financeira contratual devido à falta de envio dos respectivos documentos (peça 27, fs. 308-311).

O Representante do Ministério Público de Contas, em seu parecer, opinou pela irregularidade da licitação, da formalização do contrato e dos Termos Aditivos (1º e 2º). Pugnou ainda, pela aplicação de multa ao gestor responsável pela remessa intempestiva do contrato e dos aditivos e pela falta de envio dos documentos referentes á execução do contrato (peça 34, fs. 320-323).

É o relatório.

2. RAZÕES DE MÉRITO

Os autos vieram conclusos para apreciação da 1ª, 2ª e 3ª fases da contratação, nos termos do Regimento Interno desta Corte de Contas. Como o presente feito se encontra em ordem e pronto para julgamento, passo a examinar, em primeiro lugar, os aspectos relativos ao procedimento licitatório.

2.1. Procedimento licitatório – Pregão Presencial n. 22/2017

Em sede de análise técnica (peça 21, fs. 187-190) e para a melhor verificar a regularidade da licitação, foi encaminhada intimação ao gestor para que trouxesse aos autos os seguintes documentos:

> "- Justificativa da contratação;
> - Cópia da lei que estabelece o subsídio do prefeito municipal;
> - Informações referentes à contratação anterior com o mesmo objeto;
> - Informações referentes ao último concurso público realizado para preenchimento do quadro de profissionais habilitados para executar o objeto da contratação em epígrafe;
> - Cópia do quadro de funcionários efetivos lotados no órgão contratante.".

No entanto não houve manifestação do responsável, razão pela qual por meio do Despacho DSP – G.RC – 38009/2018 (peça 28) foi determinada nova intimação do responsável, para que apresentasse defesa em relação aos fatos apontados pela equipe técnica acerca do procedimento licitatório, bem como acerca das seguintes questões relativas ao contrato e sua respectiva execução financeira:

> "b) Formalização de Contrato: Remessa intempestiva do Contrato Administrativo n. 22/2017;
>
> c) Formalização de Termos Aditivos: Falta de justificativa e remessa intempestiva do 1º Termo Aditivo; - Fata de justificativa, publicação e remessa intempestiva do 2º Termo Aditivo;
>
> d) Execução financeira: Falta de remessa dos documentos da execução contratual, sendo:
> - Notas de Empenho;
> - Notas de Anulação de Empenho (se houver);
> - Notas Fiscais (atestadas);
> - Ordens de Pagamentos;
> - Termo Aditivo (à exceção do 1º e 2º aditivos), com a respectiva justificativa, parecer jurídico e comprovante da publicação na imprensa oficial;
> - Documentos comprovando a efetiva realização dos serviços contratados, nos termos previstos no termo de referência e no contrato, bem como comprovação da natureza singular dos serviços contratados;
> - Comprovação da regularidade fiscal (INSS, FGTS) e trabalhista (CNDT) da empresa contratada, no período transcorrido entre a celebração do contrato e o término da sua vigência, conforme previsto na cláusula sétima, 7.2.10, do contrato.".

Embora o expediente intimatório tenha sido recebido (peça 31) o interessado novamente quedou silente, acarretando a decretação da sua revelia (peça 32). Assim sendo, passamos à apreciação dos documentos trazidos aos autos.

Embora o gestor não tenha apresentado esclarecimentos/defesa sobre as questões suscitadas nos expedientes intimatórios, em consulta ao endereço eletrônico (http://www.tce.ms.gov.br/storage/docdigital/2009/09/00001232.pdf), constatamos que na lei n. 38/1989, que estabeleceu o Plano de Cargos e Salários da Prefeitura Municipal de Sete Quedas – MS, já havia a previsão do cargo de Contador na estrutura funcional do município (Anexo I, grupo ocupacional 2 - do quadro de pessoal permanente e/ou suplementar), condição esta que se mantém nos dias atuais, tomando-se como base o disposto no Anexo I, Tabela 1, na Lei Complementar n. 24/2013 (http://www.tce.ms.gov.br/storage/docdigital//2013/05/72_2_2013_24.PDF), que dispõe sobre o Plano de Cargos e Vencimentos da Prefeitura Municipal de Sete Quedas – MS.

No entanto, mesmo dispondo do cargo de Contador em seu quadro de servidores, o gestor realizou o certame licitatório em tela para a contratação de serviços de natureza contábil.

Por sua vez, denota-se que no edital da licitação foi prevista a realização das seguintes atividades (peça 6, f. 21):

> "execução de uma ampla assessoria técnica especializada, envolvendo as áreas administrativa, financeira, contábil e orçamentária, mediante a realização de estudos, levantamentos e pesquisas, a formulação de normas, procedimentos e processos institucionais e o desenvolvimento de atividades, desde os lançamentos rotineiros até o fechamento dos balanços e análise contábil do poder executivo municipal e seus respectivos fundos a serem encaminhados ao tribunal de contas do estado de MS, mormente quanto à coerência e aos encaminhamentos eletrônicos de arquivos obrigatórios e ações e eventos que possibilitem práticas governamentais que assegurem maior eficiência na execução dos serviços, na aplicação dos recursos e nas prestações de contas do executivo municipal."

Observa-se assim, que o objeto da licitação alcançou serviços cuja realização, comumente, fazem parte da atribuição do servidor pertencente ao quadro do órgão (Contador), o que deixa clara a terceirização de atividade-fim do órgão licitante.

Em relação a licitações prevendo objeto semelhante ao do presente caso, em julgados anteriores esta Relatoria se manifestou de forma contrária, mormente em razão de entendimento firmado por esta Corte no Parecer-C nº 00/0044/2001, formulado em resposta à consulta feita pela Câmara Municipal de Ponta Porã – MS, e que se apresenta no seguinte sentido:

> "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".

Ademais, compulsando-se as informações contidas no edital de licitação também se observa não haver qualquer singularidade em relação aos serviços pretendidos.

Acerca de tal questão o Tribunal de Contas da União apresentou o seguinte entendimento:

> "O TCU esclareceu que singular não significa necessariamente único. A singularidade de um serviço diz respeito a sua singularidade, especialidade ou notabilidade, que dizer que não se trata de algo comum ou corriqueiro." (Processo n. TC-928.806/1998-7. Acórdão n. 410/2001 – 1ª Câmara)

Ressalte-se, aliás, que recorrentemente gestores de várias Prefeituras e Câmaras Municipais têm celebrado contratos prevendo a terceirização de serviços, ao invés de buscar a realização de concurso público para dotar o órgão com funcionários aptos à realização das atividades, em evidente violação ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal[1].

Em razão das questões acima expostas, portanto, fica claro que o procedimento licitatório - Pregão Presencial n. 22/2017 - contém vício insanável, consubstanciado pela terceirização de atividade-fim do órgão licitante e violação a previsão constitucional da realização de concurso público, o implica no reconhecimento da sua ilegalidade/nulidade.

2.2. Formalização do Contrato Administrativo n. 33/2017

Diante dos fatos e fundamentos expostos no item anterior, ainda que na formalização do contrato tenham sido observadas as disposições contidas no art. 55, da Lei de Licitações[2], por se tratar de instrumento proveniente de ato

---

[1] *Art. 37. ...*

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

[2] *Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:*
I - o objeto e seus elementos característicos;
II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
VIII - os casos de rescisão;

anterior que ora se reconhece como ilegal/nulo (procedimento licitatório), o contrato também assim se afigura, conforme disposição contida no art. 49, § 2º, da lei n. 8666/1993, cuja redação prevê que a nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato.

Com isso e de acordo com o art. 59, da referida legislação[3], o instrumento de contrato não produz os efeitos jurídicos pretendidos e os já produzidos acabam por se desconstituir.

Cabe ressaltar ainda, que na analise técnica consta a informação que o contrato foi remetido a esta Corte após o decurso do prazo legal previsto no Anexo VI, 4, A, da Resolução n. 54/2016, que é de até 30 (trinta) dias após a data da publicação do extrato contratual.

2.3. Formalização do 1º e 2º Termos Aditivos

Ainda que tenham sido observados os limites legais para a prorrogação da vigência e acréscimo de valores ao contrato, previstos nos arts. 57, II e 65, § 1º, da Lei de Licitações[4], o mesmo raciocínio aplicado ao contrato deve ser levado a efeito em relação aos Termos Aditivos formalizados (1º e 2º),

---

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

[3] *Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.*

[4] *Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:*
II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

uma vez que decorrem de instrumento que ora se reconhece como detentor de vício insanável de ilegalidade/nulidade.

Cumpre ressaltar também, que os Termos Aditivos não se fizeram acompanhar das respectivas justificativas e as suas remessas a esta Corte foram efetivadas fora do prazo legal contrariando, respectivamente, as previsões contidas no Anexo VI, 4.1, A e B, 4, da Resolução n. 54/2016[5].

2.4. Execução financeira do Contrato Administrativo n. 33/2017

Quanto à execução do contrato, os vícios de ilegalidade/nulidade apresentados nas fases anteriores da contratação acabam por atingir/contaminar também a execução financeira contratual.

Além disso, embora intimado o gestor não encaminhou os documentos referentes à execução do contrato, o que infringe as disposições contidas nos arts. 61, 63 e 64, da lei n. 4320/1964[6], ante a não comprovação do correto

---

[5] *Anexo VI - Contratação Pública*

4.1. Termo Aditivo ao Contrato
A) Prazo para envio de documentos: até 30 (trinta) dias após a data da publicação do extrato do termo aditivo.

B) Documentos
4. Justificativa para a celebração do aditivo.

[6] *Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado ℓota de empenho"que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.*

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1° Essa verificação tem por fim apurar:
I - a origem e o objeto do que se deve pagar;
II - a importância exata a pagar;
III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;
II - a nota de empenho;
III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.
Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade

processamento dos estágios da despesa (empenho, liquidação, pagamento) e da efetiva realização dos serviços contratados.

Dessa forma, a falta com o dever de prestar contas evidencia a infringência à norma vigente e a inobservância a norma procedimental que trata da remessa de documentos a esta Corte (Anexo VI, 8, 8.1, A e B, da Resolução – TCE-MS n. 54/2016[7]), implica na impugnação do valor previsto para a execução do contrato (R$ 120.000,00 – cento e vinte mil reais), para fins de ressarcimento dos prejuízos causados ao erário municipal, nos termos do art. 61, I, da Lei Complementar n. 160/2012 e do art. 172, II e III, do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013[8], cuja responsabilidade pelo ressarcimento

---

[7] *8. Execução Contratual*
8.1. Contratos em geral, inclusive os decorrentes de obras e serviço de engenharia.

A) PRAZO PARA ENVIO DE DOCUMENTOS:
A.1) Quando a vigência do contrato ultrapassar o exercício financeiro, deverá ser remetida até o dia 30 de abril do ano subsequente somente o subanexo I, detalhando a execução financeira da contratação até o mês anterior a remessa;
A.2) A documentação pertinente a execução financeira, deverá ser remetida no prazo de até 30 (trinta) dias após a data do último pagamento, da inscrição em restos a pagar ou da rescisão.

B) DOCUMENTOS – REGRA GERAL 1. Notas de empenho; 2. Nota de anulação de empenho se houver; 3. Ordens de pagamento e, se for o caso, levantamento dos restos a pagar processados; 4. Certificados de regularidade junto à Fazenda Federal, Estadual e Municipal relativos a cada pagamento realizado; 5. Certificados de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei, relativos a cada pagamento realizado; 6. Certificado de Regularidade Trabalhista relativo a cada pagamento realizado; 7. Notas fiscais devidamente atestadas pelo fiscal do contrato, devidamente identificado; 8. Comprovante de devolução de caução ou outra modalidade de garantia, caso tenha sido prevista no instrumento convocatório, dispensa ou inexigibilidade; 9. Termo de encerramento de contrato (Lei Federal nº 8.666/1993, art. 78, parágrafo único); 10. Comprovação da retenção do Imposto de Renda – IR na Fonte, da contribuição para o regulamento para a remessa obrigatória de informações, dados e documentos ao TCE-MS Instituto Nacional da Seguridade Social - INSS e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN por pagamento realizado; 11. Subanexo I, detalhando a execução financeira encerrada; 12. Planilha mensal de frequência de viagem por linha, devidamente atestado pelo responsável pelo transporte escolar e pelo fiscal do contrato, quando o objeto for contratação de transporte escolar; 13. Planilha contendo a relação dos beneficiados com a distribuição das cestas básicas, contendo os seguintes dados: nome, RG, CPF, endereço, data da entrega da cesta básica e respectiva assinatura do beneficiário, de modo a comprovar o recebimento, quando o objeto for aquisição de cestas básicas, aquisição gêneros alimentícios para compor a merenda escolar; 14. Planilha contendo a relação das escolas beneficiadas contendo os seguintes dados: nome da escola, endereço, telefone, quantidade de alunos beneficiados, o período a que se refere a entrega e data da entrega dos gêneros alimentícios, quando o objeto for aquisição gêneros alimentícios para compor a merenda escolar; 15. Outros documentos.

[8] *Art. 61. A decisão do Tribunal que julgar irregular a prestação de contas do jurisdicionado deve determinar, cumulativamente, conforme a infração apurada, dentre outras, as seguintes providências: I - ressarcimento do dano causado ao erário.*

Art. 172. No caso de apuração de irregularidade nas contas prestadas pelo jurisdicionado, ou dele tomadas,

dos valores impugnados deve ser imputada ao atual Prefeito Municipal de Sete Quedas – MS, *Francisco Piroli*, inscrito no CPF/MF sob o n. 177.102.861-00.

Ainda como consequência, a não comprovação da regular prestação de contas da execução financeira contratual implica na imposição de multa ao referido gestor, nos termos do art. 45, II, da Lei Complementar n. 160/2012 e no art. 170, II, Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013.

3. DOSIMETRIA DA MULTA

Considerando-se o conjunto de elementos trazidos aos autos que denotam o cometimento de grave infração por parte do gestor; a contratação de assessoria contábil mesmo havendo a previsão de Contador no Plano de Cargos e Carreiras do município; a terceirização de atividade-fim cuja atribuição cabe a servidor pertencente ao órgão contratante; a celebração de contrato em detrimento à realização de concurso público, violando previsão constitucional; o descumprimento ao dever de prestar contas quanto à aplicação de recursos públicos, implicando em prejuízos ao erário; a proporcionalidade que deve existir entre a sanção a ser aplicada e o grau da conduta reprovável praticada, que se apresenta contrária às normas legais supramencionadas, *fixo* multa ao Prefeito Municipal de Sete Quedas – MS, *Francisco Piroli*, inscrito no CPF/MF sob o n. 177.102.861-00, no valor correspondente a 209 UFERMS, que equivale a 5% (cinco por cento) do valor do dano causado ao erário, nos termos dos arts. 43, 44 e 45, II, da Lei Complementar n. 160/2012, e do art. 170, II, do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013.

São essas as razões que dão fundamento à Decisão feita a seguir.

4. DECISÃO

Pelos fatos e fundamentos jurídicos apresentados, acolho em parte o Parecer do Representante do Ministério Público de Contas e sob o fundamento do art. 120, I, II e III, do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013, **DECIDO**:

---

inclusive quanto às contratações públicas (LC n. 160, de 2012, arts. 42, 59, caput, III, e 61), compete ao Conselheiro, à Câmara ou ao Tribunal Pleno, conforme a respectiva competência:

II - impugnar despesas, para os fins de ressarcimento de dano ao erário;
III - determinar: a) o ressarcimento do dano causado ao erário, consoante o disposto no art. 77, § 3º, da Constituição Estadual, e no art. 61, I, da Lei Complementar n. 160, de 2012.

4.1. Pela **ilegalidade** do procedimento licitatório – Pregão Presencial n. 22/2017, da formalização Contrato Administrativo n. 33/2017, da formalização do 1º e do 2º Termos Aditivos e da execução financeira do contrato, por vício insanável de nulidade no processo licitatório administrativo que alcançou as demais fases da contratação, nos termos do art. 49, § 2º, e art. 59, da lei n. 8666/1993;

4.2. Impugnar o valor de R$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), correspondente ao valor previsto para e execução do contrato, para o ressarcimento do prejuízo causado ao erário do município, responsabilizando o Prefeito Municipal de Sete Quedas – MS, *Francisco Piroli*, inscrito no CPF/MF sob o n. 177.102.861-00 ao ressarcimento do montante impugnado aos cofres do município, atualizado a contar de 1/1/2018, nos termos do art. 61, I, da Lei Complementar n. 160/2012 e do art. 172, II, e III, "a", e § 1º, IV, "a", 2, do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013;

4.3. Aplicar multa no valor correspondente a correspondente a 209 UFERMS, que equivale a 5% (cinco por cento) do valor do dano causado, nos termos do art. 43, 44 e art. 45, II, da Lei Complementar n. 160/2012 e do art. 170, II, do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013;

4.4. Conceder o prazo de **60 (sessenta) dias** para o ressarcimento do valor impugnado aos cofres do município e para o recolhimento ao FUNTC, da multa aplicada, bem como para a comprovação nos autos das providências, no referido prazo, conforme previsto no art. 83 da Lei Complementar n. 160/2012, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do art. 78, da Lei Complementar n. 160/2012.

É a decisão.

Encaminhe-se ao Cartório para publicação e demais providências, nos termos previstos no art. 70, da RNTC/MS n. 76/2013.

Campo Grande/MS, 09 de julho de 2019.

(Assinado digitalmente)
Ronaldo Chadid
Conselheiro Relator

MLS