DELIBERAÇÃO AC00 - 245/2019

PROCESSO TC/MS	: TC/7008/2013/001
PROTOCOLO	: 1757712
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HORIZONTE DO SUL
RECORRENTE	: NILZA RAMOS FERREIRA MARQUES
ADVOGADOS	: MURILO GODOY – OAB/MS 11828; THIAGO A. CHIANCA P. OLIVEIRA – OAB/MS 11285.
RELATOR	: CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – CONTRATO ADMINISTRATIVO – SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA NA ÁREA DE CONTABILIDADE – VÍCIO EM RAZÃO DO OBJETO – ATIVIDADE FIM – TERCEIRIZAÇÃO – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – RAZÕES RECURSAIS – SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS – REGULARIDADE – EXCLUSÃO DA MULTA – PROVIMENTO.

Comprovado que as atividades descritas, que deram azo ao objeto da contratação não se inserem em todas as atividades fim do ente, porquanto envolvem, também, serviços técnicos especializados e de certa singularidade, exigindo um assessoramento específico para tal, motiva o provimento do recurso para declarar a regularidade do procedimento licitatório e do contrato, e excluir a multa imposta.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 13 de março de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, **em conhecer e dar provimento** ao Recurso Ordinário, interposto pelo Sra. Nilza Ramos Ferreira Marques, para reformar o Acórdão da Primeira Câmara n. 461/2016, prolatado no consenso uniforme da 23ª Sessão Ordinária, de 17 de novembro de 2015, no sentido de modificar o item “I” para declarar a regularidade do procedimento licitatório realizado pela modalidade de Pregão Presencial n. 1/2013 e de formalização do Contrato Administrativo n. 16/2013 e, consequentemente, excluir os comandos dos “itens III e IV”, relativamente à multa indevidamente arbitrada.

Campo Grande, 13 de março de 2019.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Tratam os autos, nesta fase, de **Recurso Ordinário**, interposto pela Ex-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 do **Acórdão da Primeira Câmara n. 461/2016**, prolatado no consenso uniforme da 23ª Sessão Ordinária, de 17 de novembro de 2015, que deliberou:

> **"...**
>
> *I - declarar a irregularidade dos atos administrativos relativos à:*
>
> *a) licitação realizada por meio do Pregão Presencial n. 1, de 2013, pela Administração municipal de Novo Horizonte do Sul, em face da ilicitude do objeto, uma vez que não poderia ser posteriormente realizada a contratação de terceiros para a prestação de serviços objeto do certame, conforme explicitado nos termos dispositivos da alínea seguinte e nas razões e nos fundamentos do voto do relator;*
>
> *b) celebração do Contrato Administrativo n. 16, de 2013, e do seu 1º Termo Aditivo, entre o Município de Novo Horizonte do Sul, representado pela sua então Prefeita Municipal Nilza Ramos Ferreira Marques, e a empresa Romero & De Paula Ltda. - ME, para a "prestação de serviços de assessoria e consultoria na área de contabilidade", considerando que tais serviços estão compreendidos como atividades-fim da Administração municipal, característicos de rotina e, no caso específico, sem os requisitos de singularidade, urgência ou necessidade, e que assim deviam ser realizados por servidores do quadro de pessoal do ente público, vedada a terceirização deles;*
>
> *II - declarar, em face de tratar-se de fato consumado, a regularidade dos atos administrativos relativos à execução financeira do Contrato Administrativo identificado nos termos da alínea b do inciso precedente, inclusive quanto aos efeitos do seu Termo Aditivo;*
>
> *III - aplicar multa equivalente ao valor de duzentas e cinquenta UFERMS à Sra. Nilza Ramos Ferreira Marques, CPF-312.512.261-91, que na época dos fatos exerceu o cargo de Prefeita Municipal de Novo Horizonte do Sul, pelas irregularidades descritas nos termos dispositivos das alíneas a e b do inciso precedente;*
>
> *IV - fixar o prazo de sessenta dias contados da data da publicação deste Acórdão no DOTCE/MS, para a apenada pagar o valor da multa que lhe foi infligida e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do FUNTC.*
>
> **..."**

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, por meio de procurador constituído, apresenta argumentos e roga, em síntese, no seguinte sentido:

"...

Segundo definiu a Corte de Contas no julgamento recorrido, os serviços pactuados se constituiriam atividade-fim do órgão, o que reclamaria a execução direta por servidores públicos, e não por terceiros, mediante serviços de assessoria. Dada a máxima vênia, equivoca-se no entendimento.

Dizer que "*contratação de serviços de assessoria e consultoria na área contábil (gestão contábil)* " são atividade-fim do órgão é mesmo que dizer que o Município de Novo Horizonte do Sul existe para prestar assessoria em contabilidade à população ou a terceiros.

Não é esse o fim do Município!

(...)

Nota-se que a Constituição não dispõe que é atividade-fim do Município exercer assessoria e consultoria na área de contabilidade (gestão contábil), do que decorre o inexorável entendimento de que **os serviços de assessoramento e consultoria de que o Município é tomador, não passam de serviço-meio, atividade-meio**, e não atividade-fim.

Até se poderia discutir se tais atividades seriam ou não atividades fins **se existissem órgãos descentralizados ou desconcentrados** com atribuições específicas para isso no âmbito da Administração Municipal, o que é impensável, não se tendo notícia de que existam tais órgãos em qualquer em Município do interior do Estado.

Nessa esteira de raciocínio, dizer que a assessoria técnica e consultoria técnica prestada em espeque, por ser necessidade relevante do órgão, confunde-se com atividade-fim do Município, é mesmo que dizer que os serviços de limpeza do Tribunal de Contas também são atividade-fim, quando na realidade, **apesar de serem indispensáveis ao funcionamento do Ente, e de serem permanentes, não se confundem com a atividade-fim** que é, em última análise, a definida na Constituição Federal – a prestação jurisdicional.

(...)

De outro tanto, **também não se pode tolerar o argumento de que a assessoria técnica prestada não pode ensejar a substituição de servidores públicos por pessoas alheias ao Plano de Cargos**, ou seja, somente poderia ser exercida por servidores de carreira, admitidos por concurso público.

(...)

É que ao contrário do que parece ter sido compreendido no julgamento do processo em questão, **os serviços contratados (assessoria e consultoria) não se confundem simplesmente com o serviço de (execução ordinária) fazer, diretamente ligados aos servidores.**

Existe o contador concursado da Prefeitura e a consultoria em contabilidade, que lhe dá suporte técnico-científico no mister. Há diferenças fundamentais entre ambos!

..."

A Recorrente interpôs concomitantemente dois recursos (Processos TC 7008/2013/001 e TC 7008/2013/002) sendo que, somente o presente recurso foi devidamente recebido pela I. Presidência desta Corte de Contas, que determinou a distribuição na forma regimental, vindo a esta Relatoria para decidir (peça 3).

Por determinação (peça 5), seguiram os autos a 6ª Inspetoria de Controle Externo para análise das razões recursais e, após, ao Ministério Público de contas para parecer.

A 6ª ICE aviou análise (peça 6) e certificou pelo indeferimento das razões apresentadas:

> **"...**
>
> *Os argumentos não procedem. A doutrina e a jurisprudência são uníssonas no entendimento que os serviços jurídicos e contábeis, exercidos em órgãos públicos como Prefeituras e Câmaras Municipais, fazem parte da atividade-fim daqueles órgãos. Isso porque estão diretamente relacionadas com o escopo de cada um, fazendo parte integrante da governança da Prefeitura e da atividade legislativa e fiscalizadora da Câmara.*
>
> *O entendimento desta Corte não poderia ser outro. Vejamos:*
>
> *Parecer-C n° 00/0044/2001 (processo TC/MS 4643/2001) do TC/MS:*
>
> *(...)*
>
> *Este mesmo entendimento cabe ao caso em tela, onde se contrata assessoria para todos os trâmites administrativos de natureza contábil em substituição a servidores públicos efetivados através de concurso público.*
>
> *A Lei n° 8.666/93 não veda a contratação de empresa de consultoria e assessoria, no entanto, esta está restrita a casos excepcionais que devido a sua complexidade necessita de auxílio técnico especializado.*
>
> *Conforme apresenta o termo de referencia, anexo ao edital, e a descrição do objeto contratual, 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.*
>
> *E também, levando em conta que o objeto descreve que haverá acompanhamento e "representação" nos processos, bem como a elaboração de Recursos Reconsideração e de Revisão, existe a necessidade de que dentre os sócios ou dentro do quadro de funcionários da empresa contratada haja advogado regularmente inscrito nos quadros da OAB, com capacidade postulatória para representar a municipalidade no acompanhamento dos processos e na apresentação dos eventuais recursos.*
>
> *Fica evidente então que está se licitando e terceirizando a atividade-fim da administração pública, para assessoria de atividades rotineiras. Portanto, o presente processo licitatório e formalização contratual são ilegais.*
>
> *(...)*

Entendemos que o ordenamento jurídico brasileiro repugna este tipo de contratação, pois constituem serviços de caráter permanente e essencial às atividades da Prefeitura Municipal, pois intrínsecos às atividades de governo. Portanto, é necessário que exista o cargo de contador, com quadro de funcionários suficiente para a eficiente execução das atividades administrativas, referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial, havendo permissão para eventual contratação de assessorias quando a complexidade de determinado caso exija um trabalho especializado, sendo o quadro permanente preenchido por meio de concurso público, sob pena de violação do artigo 37, inciso II da Constituição Federal.

..."

No mesmo sentido, o *Parquet* de contas aviou parecer (peça 8) e opinou:

"**...**

Por conseguinte, em que pesem os argumentos oferecidos pela parte recorrente, o Ministério Público de Contas na pessoa deste signatário não visualizou qualquer motivo capaz de modificar o julgamento formado no presente feito, razão pela qual conclui que a Decisão deve ser mantida, pois não há possibilidade de dar guarida à pretensão formulada, devendo ser rejeitadas as alegações de defesa, haja vista que os serviços objeto do contrato são considerados atividade-fim do órgão, motivo pelo qual não podem ser terceirizados.

DAS CONCLUSÕES FINAIS:

Mediante o exposto, manifesta-se este representante do Ministério Público de Contas sugerindo que a egrégia Corte, adote o seguinte julgamento:

I - CONHECER DO RECURSO ORDINÁRIO interposto pela Senhora Nilza Ramos Ferreira Marques, Ex-prefeita do Município de Novo Horizonte do Sul/MS, haja vista que foram atendidos os requisitos de admissibilidade;

II - NEGAR PROVIMENTO à Súplica em questão, mantendo-se inalterados os comandos constantes na v. Acórdão AC01 - G.JRPC - 461/2016, em face da insubsistência das alegações ofertadas; e

III - COMUNICAR o resultado do julgamento a recorrente.

..."

Vieram os autos a esta Relatoria para decidir.

É o sucinto RELATÓRIO.

Passo as razões do VOTO.

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 desfavor do **Acórdão da Primeira Câmara n. 461/2016**, foram os autos submetidos à análise da 6ª ICE e ao parecer do Ministério Público de Contas que opinaram pela manutenção dos comandos do D*ecisum* recorrido, uma vez que entendem que a argumentação apresentada pela Recorrente, **Senhora Nilza Ramos Ferreira Marques**, em nada contribuiu para alterar o juízo formado no feito.

Analisando o caso, deixo de acompanhar os posicionamentos lançados.

Entendo que é possível considerar os argumentos e esclarecimentos apresentados pela parte inconformada, uma vez que o mesmo logrou êxito em afastar a impropriedade antes arguida com declaração de que a contração celebrada se destina a fornecer assessoramento contábil ao órgão público e não substituir as atribuições legais dos servidores, pois as atividades desenvolvidas não se relacionam a atividade fim do órgão.

Note-se que, as **atividades descritas, que deram azo ao objeto da contratação não se inserem em todas as atividades fim do ente, porquanto envolvem, também, serviços técnicos especializados e de certa singularidade, exigindo um assessoramento específico para tal.**

Há que se considerar, inclusive, **a realidade dos pequenos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, cujas Prefeituras e Câmaras, em peculiar situação de limitação e certa escassez, não conseguem manter em seu quadro funcional, profissionais (advogados, contadores, etc.) capacitados, treinados e atualizados, de modo a desenvolver com a preconizada eficiência aos anseios modernos dos órgãos de controle afins.**

Surge a necessidade de contratação desses profissionais, como a destacada no objeto em tela, de assessorias e consultorias, justamente para atender as deficiências enfrentadas e, até mesmo, em muitos casos, para desenvolver as atividades inerentes ao corpo administrativo do órgão.

No caso especifico, o **município conta com contador e funcionários técnicos da área de contabilidade, ou seja, servidores destinados a desempenhar algumas das funções correlatas, o que certamente possibilita e auxilia o desenvolvimento das atividades descritas pelo Termo de Referência e pelo objeto da contratação e obrigações da contratada, prevista pela Cláusula Primeira do Contrato Administrativo n. 16/2013. *Verbis:***

> CLÁUSULA PRIMEIRA - OBJETO: Constitui o objeto da presente licitação a Contratação de Empresa Especializada na Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria, na área de Contabilidade (Gestão Contábil), pelo período de 12 (doze) meses, e de acordo com as especificações dos serviços constantes no Anexo I - Termo de Referência.

> Os serviços a serem prestados compreenderão:
>
> I - Realização de visitas "In loco" objetivando prestar o pronto atendimento e sanar dúvidas suscitadas área contábil;
>
> II - Assessoria na elaboração dos balancetes, bem como, acompanhamento dos Índices exigidos pelas legislações pertinentes, e demais serviços correlates da área contábil,

Inegável, a contratação celebrada se reveste da real necessidade de assessoria para o bom desempenho das funções contábeis, abarcando, inclusive, serviços técnicos profissionais especializados.

Há que se observar que a Lei não se satisfez em qualificar os serviços como técnicos, mas sim a "serviços técnicos profissionais especializados".

Veja-se, como leciona Marçal Justem Filho[1], não basta uma habilitação genérica:

> *"Serviço técnico profissional especializado"*
>
> *A especialização significa a capacitação para exercício de uma atividade com habilidade que não estão disponíveis para qualquer profissional. A especialização identifica uma capacitação maior do que a usual e comum e é produzida pelo domínio de uma área restrita, com habilidades que ultrapassam o conhecimento da média dos profissionais necessários ao desenvolvimento da atividade em questão. O especialista é aquele prestador de serviços técnico profissional que dispões de uma capacitação diferenciada, permitindo-lhe solucionar problemas e dificuldades complexas.*

Com notabilidade, **a contratação celebrada se destina a fornecer assessoramento ao órgão público e não, exclusivamente, relacionadas às suas atividades fim, abarcando toda a demanda necessária na área do direito público.**

Vale registrar, em julgamentos precedentes desta mesma natureza e com semelhante objeto, esta Corte de Contas declarou regulares as contratações, a exemplo do que ocorreu nos Processos TC 18300/2012, TC 7374/2013/001, TC 4278/2013/001, TC 3625/2003, TC 3089/2006, TC 4831/2005, TC 4485/2010, TC 4822/2013/001, entre outros.

Logo, impõe-se a atuação desta Corte Fiscal para o fim de modificar o resultado do Decisum objurgado e declarar a regularidade da contratação celebrada pelo Município de Novo Horizonte do Sul e, também, excluir a sanção imposta ao recorrente, pela deficiência antes arguida.

Julgo, então, pelo CONHECIMENTO E PROVIMENTO deste recurso.

---

[1] **Justum filho, Marçal.** Comentários à lei de licitações e Contratos Administrativos. 14 ed. São Paulo. Dialética.2010. p. 174.

DISPOSITIVO

Destarte, pelo que dos autos consta, formulo o meu **VOTO** no seguinte sentido:

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

2) – no **mérito**, dar **PROVIMENTO** ao pedido formulado pela Ex-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 o fim de **MODIFICAR o Acórdão da Primeira Câmara n. 461/2016**, prolatado no consenso uniforme da 23ª Sessão Ordinária, de 17 de novembro de 2015, no seguinte sentido:

I) Modificar o comando do item "I", para declarar a **REGULARIDADE** dos atos administrativos relativos a:

a) etapa de licitação realizada pela modalidade de Pregão Presencial n. 1/2013;

b) etapa de formalização do Contrato Administrativo n. 16/2013, celebrado entre o Município de Novo Horizonte do Sul e a empresa Romero & De Paula Ltda. ME;

II) Manter inalterado o comando do item "II", em razão da **REGULARIDADE** da etapa de execução financeira do Contrato Administrativo n. 16/2013;

III) Excluir os comandos dos "itens III e IV" do Decisum, relativamente à multa indevidamente arbitrada.

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

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 Waldir Neves Barbosa, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 13 de março de 2019.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

GAB.ECL SETAC.MSS/ARP