DECISÃO SINGULAR DSG - G.RC - 2527/2017

PROCESSO TC/MS	: TC/23267/2012
PROTOCOLO	: 1297696
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE BODOQUENA - MS
ORDENADORA DE DESPESAS	: ROSÂNGELA LOPES FERREIRA SIQUEIRA
CARGO DA ORDENADORA	: EX-PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL
ASSUNTO DO PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO 4/2012
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID
CONTRATADA	: ATLAS ASSESSORIA CONTÁBIL E PESQUISAS LTDA.
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	: CONVITE 4/2012
OBJETO DA CONTRATAÇÃO	: SERVIÇOS DE ASSESSORIA EM ANÁLISE DE PROJETOS DE LEIS ORCAMENTÁRIAS MUNICIPAIS, E ACOMPANHAMENTO JUNTO À PRESIDENTE E VEREADORES DA CÂMARA MUNICIPAL, EM VISITAS A ÓRGÃOS PÚBLICOS ESTADUAIS PARA TRATAR DE ASSUNTOS DE INTERESSE DO MUNICÍPIO
VALOR INICIAL DA CONTRATAÇÃO	: R$ 45.000,00
VIGÊNCIA	: 13/3/2012 A 12/12/2012

SERVIÇOS DE ASSESSORIA EM ANÁLISE DE PROJETOS DE LEIS ORCAMENTÁRIAS. CONVITE. TERCEIRIZAÇÃO. ATIVIDADE-FIM DO ÓRGÃO LICITANTE. NULIDADE RECONHECIDA. FORMALIZAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DO CONTRATO. NULIDADE EXTENSIVA A REFERIDAS FASES. LIQUIDAÇÃO DE DESPESAS. PAGAMENTO POR SERVIÇOS CUJA REALIZAÇÃO NÃO FOI COMPROVADA. IMPUGNAÇÃO. MULTA.

Os presentes autos foram encaminhados para a apreciação e o julgamento do procedimento licitatório na modalidade Convite, sob o n. 4/2012, da formalização e da execução financeira do Contrato Administrativo n. 4/2012, celebrado entre a Câmara Municipal de Bodoquena – MS e a empresa Atlas Assessoria Contábil e Pesquisas Ltda., no valor inicial de R$ 45.000,00, tendo como objeto a prestação de serviços de assessoria em análise de projetos de leis orcamentárias municipais, e acompanhamento junto à presidente e vereadores da câmara municipal, em visitas á órgãos públicos estaduais, pelo período de 13/3/2012 a 12/12/2012.

A equipe técnica da 5ª Inspetoria de Controle Externo, ao apreciar os documentos trazidos aos autos, manifestou-se pela irregularidade do

procedimento licitatório, ante a não apresentação da cópia da lei que estabelece o veículo oficial de divulgação dos atos da Administração Pública e, em razão da não comprovação do resultado da licitação.

Quanto à formalização do contrato, entendeu pela sua regularidade.

Em relação à execução financeira contratual, entendeu pela sua irregularidade, pelo fato de ter restado saldo de empenho, cuja anulação não restou comprovada (peça 54, fs. 208-211).

O Representante do Ministério Público de Contas, em seu parecer, opinou pela ilegalidade e irregularidade do certame licitatório, da formalização contratual e, da sua execução financeira. Pugnou ainda, pela aplicação de multa à Gestora responsável (peça 57, fs. 216-219).

É o relatório.

Das razões de decidir.

Os presentes autos foram instruídos, de maneira a possibilitar os julgamentos da 1ª, 2ª e 3ª fases da contratação, nos termos do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Em relação ao procedimento licitatório, mostra-se necessária no presente momento, a abordagem de algumas questões.

Depreende-se que o referido certame licitatório foi deflagrado com o objetivo de se contratar serviços de assessoria para análise de projetos de leis orcamentárias municipais e para realizar o acompanhamento da Presidente e dos Vereadores da Câmara Municipal quando em visitas a órgãos públicos estaduais para tratar de assuntos de interesse do município.

Ocorre que, é cediço ser vedada em nosso ordenamento jurídico, a terceirização da denominada atividade-fim no âmbito da Administração Pública, que é aquela essencial ao ente público, por ter ela relação direta com a atividade principal do órgão.

E justamente é o que se percebe, em relação ao objeto que foi previsto

no edital da licitação, pois, em consulta ao teor da Lei Orgânica do Município de Bodoquena – MS, por meio do endereço eletrônico http://camarabodoquena.ms.gov.br/images/DOCUMENTOS/LEI_ORGANICA_DE_BODOQUENA.pdf, mais precisamente, na sua Seção II, art. 14, inciso IX, constata-se assim estar previsto:

> "Art. 14 – Compete à Câmara Municipal:
>
> IX – elaborar a proposta orçamentária do Poder Legislativo, observados os limites incluídos na lei de diretrizes orçamentárias."

Portanto, inconteste que o serviço pretendido com a realização do certame licitatório, atingiu a esfera da denominada atividade-fim do Legislativo Municipal.

Aliás, acerca de tal questão, em razão de proposição apresentada pelo Representante do Ministério Público de Contas (peça 45, fs. 198-199), esta Relatoria, por meio do Despacho DSP-G.RC-9798/2014 (peça 46, f. 200), determinou que fossem intimados a anterior Gestora e o ordenador de despesas, à época, para que trouxessem informações acerca da existência de contadores no quadro efetivo da Câmara Municipal, aptos à realização dos serviços que se pretendia contratar.

A providência se efetivou, via Termos de Intimação INT – 15658/2014 e INT – 25659/2014 (peças 47-48, fs. 201-202), sendo que, os expedientes intimatórios foram devidamente recepcionados, conforme se verifica das cópias dos Avisos de Recebimento (ARs), juntados aos autos (peça 50, f. 204 e peça 52, f. 206).

No entanto, transcorreu o lapso legal fixado, sem que tenha havido a manifestação dos Gestores, o que acarretou na decretação das suas revelias por meio do Despacho DSP-G.RC-10909/2015 (peça 53, f. 207).

Ademais, outra questão que merece ser abordada, reside na questão que em momento algum, restou comprovado que o serviço pretendido possuía natureza singular, a ponto de justificar possível contratação de serviços-técnico especializados, nos termos do art. 13, inciso III, da Lei Nacional n. 8666/1993.

Aliás, se referidos serviços detivessem tal natureza, poderia ter se recorrido à realização de procedimento administrativo de Inexigibilidade de

Licitação, conforme previsto na redação do art. 25, inciso II, da referida legislação.

Porém, a Gestora à época, procedeu à realização de procedimento licitatório na modalidade Convite, do qual participaram outras duas empresas além da declarada vencedora, evidenciando se tratarem de serviços "comuns", que deveriam ter sido realizados por funcionários pertencentes ao quadro funcional do órgão contratante, mormente por se tratarem, conforme dito alhures, de atividade-fim do Legislativo Municipal.

Acerca da referida questão, apresentamos o entendimento exarado no Parecer-C nº 00/0044/2001, emitido em resposta à consulta formulada pela Câmara Municipal de Ponta Porã – MS:

> "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".

No mesmo sentido, apresenta-se o julgado abaixo do Egrégio Tribunal de Contas da União, no qual se decidiu:

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

Assim sendo, as justificativas trazidas à baila pela ex-ordenadora de despesas (peça 78, fs. 249-264), em resposta ao Termo de Intimação INT – G.RC-19952/2016 (peça 60, f. 223), por meio do qual foi solicitada a comprovação da efetiva execução financeira do contrato, não só pelo fato de ter sido superado o momento oportuno para que fossem justificadas esta e outras questões, mas também, porque a alegação de se tratarem de serviços específicos, não encontra suporte fático nos elementos constantes dos autos.

Não é demais frisar ainda, que a prática de contratações das denominadas "assessorias", tem se apresentado como evidente forma de burla à realização de concursos públicos, bem como, deixa clara a inobservância por parte dos Gestores ao Princípio da Eficiência, previsto no art. 37, da Constituição Federal e, que deve nortear às suas ações, quando no trato com a coisa pública.

Portanto, resta evidenciada a irregularidade do certame licitatório realizado, ante a infringência à legislação supramencionada, bem como, violação às normas constitucionais, implicando no reconhecimento da sua nulidade, o que torna despicienda a abordagem acerca das irregularidades documentais apontadas pela equipe técnica da 5ª ICE.

Quanto à formalização do instrumento contratual (peça 22, fs. 112-115) foi apontada pela equipe técnica da 5ª ICE (peça 54, f. 209) a presença dos documentos necessários, bem como, a presença em suas cláusulas, dos elementos essenciais e condições necessárias para a sua execução.

Entretanto, conforme dito alhures, a realização do certame licitatório se deu de forma irregular, o que implica no reconhecimento, no presente momento, da sua nulidade.

Em consequência, o mesmo raciocínio deve ser estendido ao contrato em tela, mormente porque injustificada a sua formalização, uma vez que, o objeto nele previsto encontra-se entre aqueles que não são passíveis de realização por terceiros, por expressa vedação legal.

Ademais, na redação do § 2º, art. 49, da Lei Nacional n. 8666/1993, encontra-se explicitado que:

> "Art. 49. xxx
>
> § 2º. A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta lei."

Desta forma, deve ser reconhecida no presente momento, a nulidade do Contrato Administrativo n. 4/2012, mormente por ter se originado de procedimento anterior assim reconhecido.

Tal fato implica ainda, na desconstituição dos efeitos que ele produziu, fulminando assim, a sua execução financeira. Isso porque, se encontra previsto no art. 59 da Lei Nacional n. 8666/1993:

> "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."

Aliás, no que tange à execução financeira do contrato, depreende-se que foram apurados no levantamento financeiro elaborado pela 5ª ICE, os seguintes valores finais:

Valor final do Contrato n. 4/2012	R$ 45.000,00
Total empenhado (NE)	R$ 50.000,00
Despesa liquidada (NF)	R$ 45.000,00
Pagamento efetuado (OB/OP)	R$ 45.000,00

Não é demais ressaltar que, por meio do Termo de Intimação INT – G.RC-19952/2016 (peça 60, f. 223), a Ex-Gestora foi instada a se manifestar a respeito da diferença de valores constatada em relação ao montante empenhado, já que restou saldo de empenho, bem como, para que apresentasse comprovação da efetiva realização dos serviços contratados.

Em resposta, aduziu que os valores dos Empenhos nºs. 225, 274 e 31 se encontram corretos, sendo, respectivamente, R$ 5.000,00, R$ 5.000,00 e R$ 35.000,00, equivalendo ao montante total de R$ 45.000,00, efetivamente liquidado e pago.

No entanto, curiosamente, deixou de abordar o Empenho n. 137, no valor de R$ 5.000,00 (peça 42, f. 167), que foi o que acarretou a diferença de valor/saldo de empenho, constatado.

Por fim, quanto à materialização dos serviços contratados, ou seja, a sua efetiva realização, nada trouxe aos autos que pudesse demonstrá-la de maneira indubitável.

Ao contrário, apresentou cópias de projetos de lei que teriam sido apreciados pela Câmara Municipal de Bodoquena – MS, as quais não

comprovam minimamente a participação da empresa contratada.

E, em relação à comprovação do acompanhamento à Presidente e aos Vereadores da Câmara Municipal, em visitas a órgãos públicos estaduais, para tratar de assuntos de interesse do município, a Ex-Gestora quedou-se silente, evidenciando que, em verdade, não ocorreram as prestações dos serviços previstos no objeto do contrato, contrariando o disposto no art. 62, da Lei Nacional n. 4320/1964, bem como, configurando o pagamento por serviços não prestados.

Assim sendo, em parte com o Parecer do Ministério Público de Contas e, sob o fundamento do art. 120, I, II e III, da RNTC/MS n. 76/2013, **DECIDO**:

a) Pela **NULIDADE** do procedimento licitatório na modalidade Convite, sob o n. 4/2012, da, por infringência ao disposto no art. 13, inciso III, da Lei Nacional n. 8666/1993 e, por violação ao art. 37, da Constituição Federal, em razão da realização de licitação visando à terceirização de atividade-fim do órgão licitante;

b) Pela **IRREGULARIDADE** da formalização e da execução financeira do Contrato Administrativo n. 4/2012, por força do disposto nos arts. 49, § 2º e 59, ambos da Lei Nacional n. 8666/1993 e, infringência ao previsto no art. 62, da Lei Nacional n. 4320/1964, em razão de o contrato ter advindo de procedimento viciado, e em face da não comprovação da efetiva realização dos serviços contratados, configurando o pagamento por serviços não prestados;

c) Pela **IMPUGNAÇÃO** do valor de R$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), correspondente aos valores dispendidos a título de pagamentos irregulares, responsabilizando a anterior Presidente da Câmara Municipal de Bodoquena - MS, *Sra. Rosângela Lopes Ferreira Siqueira*, inscrita no CPF/MF sob o n. 816.861.701-06, pela devolução da quantia impugnada aos cofres do Legislativo Municipal, a ser devidamente atualizada a partir de 20/11/2012, quando se deu o último pagamento e, acrescida de juros legais, conforme redação do art. 172, incisos II e III, "a" e § 1º, incisos III e IV, "a", 1, da RNTC/MS n. 76/2013 c.c art. 61, inciso I, da Lei Complementar n. 160/2012;

d) Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** à Ex-Presidente da Câmara Municipal de Bodoquena - MS, *Sra. Rosângela Lopes Ferreira Siqueira*, inscrita no CPF/MF sob o n. 816.861.701-06, em valor correspondente a aproximadamente

364 (trezentas e sessenta e quatro) UFERMS, equivalente a 20% do prejuízo causado ao erário, nos termos do art. 170, inciso II, da RNTC/MS n. 76/2013 c/c o art. 45, inciso II, da Lei Complementar n. 160/2012;

e) Pela **COMPROVAÇÃO NOS AUTOS** por parte da Ex- Presidente da Câmara Municipal de Bodoquena - MS, *Sra. Rosângela Lopes Ferreira Siqueira*, inscrita no CPF/MF sob o n. 816.861.701-06, no prazo de 60 (sessenta) dias, do efetivo recolhimento aos cofres do Legislativo Municipal, do montante impugnado, bem como, da multa aplicada, ao FUNTC, conforme estabelecido no art. 172, § 1º, incisos I, II e III, da RNTC/MS n. 76/2013, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do art. 78, § 1º, da Lei Complementar n. 160/2012.

É a decisão.

Encaminhe-se ao Cartório para publicação e demais providências, conforme previsto no art. 70, § 2º, da RNTC/MS n. 76/2013.

Campo Grande, 30 de março de 2017.

(assinado digitalmente)
Ronaldo Chadid
Conselheiro Relator

MLS