DECISÃO SINGULAR DSG - G.RC - 16049/2017

PROCESSO TC/MS	: TC/16604/2015
PROTOCOLO	: 1636057
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE CORGUINHO - MS
ORDENADOR DE DESPESAS	: MARCIANO NOVAES PEREIRA
CARGO DO ORDENADOR	: EX-PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL
ASSUNTO DO PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO 5/2013
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID
CONTRATADA	: KARINA ALVES DE ALMEIDA
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	: CONVITE 1/2013
OBJETO DA CONTRATAÇÃO	: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA CONTÁBIL, COM FINS DE EXECUTAR E REGULARIZAR OS ATOS ADMINISTRATIVOS DA CÂMARA MUNICIPAL DE CORGUINHO/MS
VALOR INICIAL DA CONTRATAÇÃO	: R$ 27.500,00
VIGÊNCIA	: 7/2/2013 A 31/12/2014

CONTRATO ADMINISTRATIVO. SERVIÇOS DE ASSESSORIA CONTÁBIL. LICITAÇÃO. TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-FIM. CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS EM DETRIMENTO À REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO À PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL. IRREGULARIDADE. RECOMENDAÇÃO PARA NÃO REINCIDÊNCIA DAS IMPROPRIEDADES. INSTRUMENTO CONTRATUAL. CORRETA FORMALIZAÇÃO. TERMO ADITIVO. EXECUÇÃO CONTRATUAL REMESSAS INTEMPESTIVAS DE DOCUMENTOS. REGULARIDADE COM RESSALVA. MULTA.

Os presentes autos vieram conclusos para apreciação e julgamento do procedimento licitatório – Convite n. 1/2013, da formalização do 1º Termo Aditivo ao instrumento contratual, formalização e execução financeira do Contrato Administrativo n. 5/2013, que foi celebrado entre a Câmara Municipal de Corguinho – MS e Karina Alves de Almeida, no valor inicial de R$ 27.500,00.

A presente contratação tem como objeto a prestação de serviços de assessoria contábil, com a finalidade de executar e regularizar os atos administrativos da Câmara Municipal de Corguinho - MS, no período de 7/2/2013 a 31/12/2014.

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

procedimento licitatório, da formalização do 1º Termo Aditivo, da formalização e execução financeira do contrato, tendo ressalvado as intempestivas remessas do aditivo e dos documentos da execução contratual (peça 31, fs. 329-334).

O Representante do Ministério Público de Contas, em seu parecer, opinou pela ilegalidade e irregularidade da licitação, da formalização do contrato, da formalização do aditivo e dos atos praticados na execução contratual. Pugnou ainda, pela aplicação de multa ao Gestor (peça 32, fs. 335-339).

No entanto, visando esclarecer dúvidas existentes em relação à contratação em tela, foi determinado via despacho DSP-G.RC-17224/2017 (peça 33, fs. 340-341) que o ordenador de despesas apresentasse defesa acerca das seguintes questões:

> "I. Que se Informe se há servidor ocupando o cargo de Contabilista, que se encontra previsto no Plano de Cargos e Carreira do Legislativo Municipal, sendo que, em caso afirmativo, que se apresente o nome do respectivo servidor, a data que iniciou o exercício do cargo, a remuneração por ele recebida e dados sobre as atividades por ele desenvolvidas; II. Razões para a não realização de concurso para o cargo de Contador; III. Documentos que discriminem e comprovem os serviços que foram desempenhados pela contratada, no período de vigência do instrumento contratual."

O anterior e o atual Presidente da Câmara Municipal de Corguinho - MS compareceram nos autos, apresentando justificativas e documentos (peças 37 e 39, fs. 345-691 e 693-1028).

É o relatório.

Das razões de decidir.

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

O presente processo trata de certame licitatório realizado na

modalidade Convite, sob o n. 1/2013, realizado pela Câmara Municipal de Corguinho – MS, com o objeto de efetivar a contratação de empresa para a realização de serviços de assessoria contábil, visando executar e regularizar os atos administrativos da Câmara Municipal.

Instado a se manifestar nos autos, em razão de questões suscitadas por esta Relatoria em sede de expediente intimatório (peça 33, fs. 340-341), aduziram os Gestores (anterior e atual) em suas respostas:

- não haver Contabilista no quadro de servidores da Câmara Municipal;

- não houve a realização de concurso público, em razão dos custos envolvidos;

- que a contratação se mostra mais vantajosa (custo/benefício) à Câmara Municipal que o preenchimento da vaga, via concurso, para o cargo de Contabilista existente no Plano de Cargo e Carreiras do Legislativo Municipal;

- que a atual Mesa Diretora da Câmara esta realizando estudos para a reformulação do Plano de Cargos e Carreira da Câmara Municipal, e realização de concurso público para preenchimento dos cargos em aberto (vagos);

- que os serviços prestados pela contratada não se tratam de atividade-fim do órgão contratante, cuja finalidade precípua é a produção de leis e normas;

- que a realização dos serviços pela contratada se deve ao fato de não haver pessoal habilitado no quadro de servidores da Casa Legislativa.

Com base nos elementos que se encontram nos autos, percebe-se que, em verdade, o Legislativo Municipal de Corguinho – MS tem optado por firmar contratos para a obtenção da realização de serviços de natureza contábil, claramente terceirizando atividade-fim, ao invés de buscar dotar o órgão com funcionários concursados e aptos para a realização dos serviços.

De início fica evidenciado tal fato, uma vez que em resposta à anterior termo de intimação o Gestor informou que desde o ano de 2011, os mesmos serviços foram buscados via certame licitatório na modalidade Convite, sendo que a mesma Contadora sagrou-se vencedora (peça 30, f. 218) e foi formalizado o

Contrato Administrativo n. 1/2011, que posteriormente teve o prazo de vigência prorrogado em 12 (doze) meses (peça 30, fs. 241-245).

Portanto, a contratação anterior perdurou de 13/1/2011 a 12/1/2013.

Em seguida, ao que se depreende dos autos, num espaço de aproximadamente 26 (vinte e seis dias) dias foi realizado novo certame licitatório, também na modalidade Convite, do qual foi declarada vencedora a Sra. Karina Alves de Almeida e celebrado o presente contrato, por um período de 11 (onze) meses.

E assim como ocorreu no contrato anteriormente firmado, o presente também teve a sua vigência prorrogada em mais 12 (doze) meses.

Assim sendo, indubitável que os responsáveis pelo Legislativo Municipal de Corguinho – MS, há tempos vem praticando condutas que violam expressa disposição contida no art. 37, da Constituição Federal, mediante a realização de contratações idênticas, ou de mesma natureza, como a que ora se analisa, em detrimento da realização de concursos públicos, circunstância esta que levou a Relatoria destes autos, em casos análogos, a se manifestar contrariamente a tal perpetuação, inclusive, entendendo pela sua irregularidade.

Quanto às justificativas apresentadas pelo Gestor responsável, não encontram suporte nos autos, pois se não for buscada a realização de concurso público para o provimento de cargo na área contábil, jamais o Legislativo Municipal será dotado de servidores aptos à realização dos trabalhos, ora buscados via contratações.

Sobre a alegação de que a realização de concurso público acarretaria a necessária realização de gastos, também não merece guarida uma vez que tal fato certamente também ocorre quando são realizados certames licitatórios.

Ademais, a alegada vantagem (custo/ benefício) da realização de licitação ao invés da busca por concurso público, sequer restou comprovada, mormente porque a existência de servidor para a realização dos serviços, certamente dispensaria a realização de novos certames licitatórios, gerando economia aos cofres do Legislativo Municipal.

Em relação à afirmação de que os serviços contratados não se tratam de atividade-fim do órgão contratante, reproduzo excerto do parecer do Representante do MPC, que bem explicitou o assunto (peça 32, f. 336):

> "São considerados passíveis de terceirização os serviços que não constituam atividade permanente e interna da Administração, ou, em se tratando de serviço interno, que seja temporário. Tal definição não se aplica às atividades contábeis, essenciais à organização interna da Câmara de Vereadores. A contabilidade registra todos os atos e fatos que dizem respeito ao patrimônio da entidade, rotineiramente, sendo que as práticas que a permeiam são ordinárias, essenciais e contínuas. Pois bem, o objeto descrito no edital do Convite e no instrumento contratual é descrito como "prestação de serviços de assessoria contábil, com fins de executar e regularizar os atos administrativos da Câmara Municipal de Corguinho/MS, durante o período de 11 (onze) meses". Ora, "assessorar" é muito diferente de "executar". Nota-se, claramente, que o objeto não é outro senão a própria atividade do Contador. Assim, a descrição do objeto, constante do edital, é explícita ao ressaltar o caráter contínuo da prestação, trazendo à baila a certeza de que se trata de atividade-fim."

Não é demais salientar que se ressalvando casos excepcionais, bem como aqueles em que tenha sido comprovado se tratarem de serviços de natureza singular, que necessitem, para a sua concretização, de serviços técnicos especializados, não é possível a terceirização de serviços que sejam atividade-fim do órgão contratante.

Neste sentido é 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".

Aliás, no caso dos autos, também não restou caracterizado tratarem-se de serviços de natureza singular, os quais necessitariam de profissionais ou empresa com notória especialização para as suas realizações, nos termos estabelecidos nos arts. 13, III e 25, II, da Lei Federal nº 8666/1993. Mesmo porque, se assim o fosse, a contratação deveria ser efetivada via Inexigibilidade de Licitação.

Assim, conforme dito alhures, inconteste que deveriam os trabalhos ser realizados por servidor do quadro funcional do órgão contratante, o que não vem ocorrendo porque a Câmara Municipal não tem envidado esforços para dotar sua estrutura com funcionários da área contábil, mesmo diante de expressa previsão do cargo de Contabilista, no art. 10, inciso VI, do Plano de Cargos e Carreiras do Legislativo Municipal (peça 30, f. 233).

Ademais, não foram trazidos aos autos dados que evidenciem estar a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Corguinho – MS, realizando estudos para a realização de concurso público, conforme afirmou o gestor.

Portanto, ainda que documentalmente instruída, conforme apontado na análise técnica da 5ª ICE (peça 31, fs. 329-331), em razão das questões acima descritas entendo que a licitação em tela afigura-se irregular, razão pela qual impende a aplicação de multa ao Gestor, o que faço com amparo no art. 170, inciso I, do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013 c/c o art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 160/2012.

Deve ainda ser recomendado ao responsável pelo Legislativo Municipal de Corguinho - MS, que previna a ocorrência de impropriedades semelhantes como as do caso em tela, buscando dotar o quadro funcional do órgão com funcionários concursados para a área contábil, evitando assim a terceirização de serviços via licitações/contratações, fato este que vem se repetindo com frequência.

No que tange ao Contrato Administrativo n. 5/2013 (peça 17, fs. 89-92), originado da licitação acima mencionada, observa-se que se encontram presentes em suas cláusulas as condições e requisitos necessários à sua correta execução. Ademais, denota-se que sua publicação e a remessa dos documentos essenciais a esta Corte foram tempestivamente realizados.

Dessa forma, restaram atendidas as disposições contidas nos arts. 55 e

61, parágrafo único, da Lei Nacional n. 8666/1993, bem como observadas as normas procedimentais previstas no Capítulo III, Seção I, 1.2.1, da INTC/MS n. 35/2011.

Acerca do 1º Termo Aditivo ao instrumento contratual (peça 22, fs. 192-193) que prorrogou o prazo de sua vigência para o período de 2/1/2014 a 31/12/2014, bem como acresceu o valor de R$ 36.000,00 ao valor inicial global do contrato, observa-se que foi formalizado nos termos dos arts. 57, inciso II e 65, § 1º, ambos da Lei Nacional n. 8666/1993.

Isso porque, a prorrogação da vigência e o acréscimo de valores foram efetivados dentro dos limites permitidos.

No entanto, conforme apontado na análise técnica da 5ª ICE, a sua remessa a esta Corte foi intempestivamente realizada, o que contraria o previsto nas normas procedimentais do Capítulo III, Seção I, 1.2.2, A, da INTC/MS n. 35/2011, e implica na imposição de multa ao Gestor responsável, em razão do previsto no art. 170, § 1º, inciso I, alínea "a", do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013 c/c o art. 46, da Lei Complementar n. 160/2012.

Por fim, quanto à execução financeira do Contrato Administrativo n. 5/2013, constatamos que em sede de levantamento financeiro realizado pela 5ª Ice (peça 31, fs. 332-333), foram apurados os seguintes valores finais:

Valor final do Contrato n. 5/2013	R$ 63.500,00
Total empenhado (NE)	R$ 63.500,00
Despesa liquidada (NF)	R$ 63.500,00
Pagamento efetuado (OB/OP)	R$ 63.500,00

Com base nas informações acima descritas, é possível se constatar o regular processamento dos estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento), nos termos dos arts. 61, 63 e 64 da Lei Nacional n. 4320/1964.

Aliás, ainda em relação à liquidação da despesa, o Gestor trouxe aos autos cópias de documentos das atividades desempenhadas pela contratada, no que tange ao envio de informações referentes a relatórios de gestão fiscal, balancetes financeiros e folha de pagamento, enviados a esta Corte, envio de informações ao Ministério da Fazenda sobre o imposto retido na fonte, e informações ao Ministério do Trabalho e Emprego referentes aos servidores

(FGTS e Previdência - peça 37, fs. 350-691 e peça 39, fs. 698-1028).

Entretanto, vê-se que a remessa dos documentos da execução financeira foi intempestivamente providenciada, o que contraria as normas procedimentais contidas no Capítulo III, Seção I, 1.3.1, A, da INTC/MS n. 35/2011, e implica na imposição de multa ao Gestor responsável, em razão do disposto no art. 170, § 1º, inciso I, alínea "a", do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013 c/c o art. 46, da Lei Complementar n. 160/2012.

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

a) pela **IRREGULARIDADE** do procedimento licitatório - Convite n. 1/2013, por violação ao art. 37, da Constituição Federal, em razão da terceirização de atividade-fim do órgão contratante, em detrimento à realização de concurso público para provimento do cargo de Contabilista previsto no Plano de Cargos e Carreiras do órgão contratante;

b) Pela **REGULARIDADE** da formalização do Contrato Administrativo n. 5/2013, nos termos do art. 55 e 61, parágrafo único da Lei Nacional n. 8666/1993, e da formalização do 1º Termo Aditivo ao contrato, conforme art. 57, inciso II, art. 61, parágrafo único e art. 65, § 1º, todos da Lei Nacional n. 8666/1993, ***com ressalva*** pela sua intempestiva remessa a esta Corte, o que contraria o previsto nas normas procedimentais contidas no Capítulo III, Seção I, 1.2.2, A, da INTC/MS n. 35/2011;

d) Pela **REGULARIDADE** da execução financeira do instrumento contratual, nos termos dos arts. 61, 63 e 64 da Lei Nacional n. 4320/1964, em razão do correto processamento dos estágios da despesa, ***com ressalva*** pela intempestiva remessa a esta Corte de Contas dos documentos da execução contratual, em desconformidade com o disposto nas normas procedimentais do Capítulo III, Seção I, 1.3.1, A, da INTC/MS n. 35/2011;

e) Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Ex-Presidente da Câmara Municipal de Corguinho – MS, *Marciano Novaes Pereira*, inscrito no CPF/MF sob o n. 939.185.261-00, em valor correspondente a **80 (oitenta) UFERMS**, assim distribuída:

e.1) **50 (cinquenta) UFERMS**, nos termos do art. 170, inciso I, do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013 c/c o art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 160/2012, em razão da irregularidade referente ao procedimento licitatório, consubstanciada na violação ao art. 37, da Constituição Federal, e por efetuar terceirização de atividade-fim do órgão contratante em prejuízo à realização de concurso público;

e.2) **30 (trinta) UFERMS**, nos termos do art. 170, § 1º, inciso I, alínea "a", do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013 c/c o art. 46, da Lei Complementar n. 160/2012, em razão da intempestiva remessa do 1º Termo Aditivo e dos documentos da execução contratual, em contrariedade às normas procedimentais do Capítulo III, Seção I, 1.2.2, A e 1.3.1, A, da INTC/MS n. 35/2011;

f) Pela **COMPROVAÇÃO NOS AUTOS**, por parte do Ex-Presidente da Câmara Municipal de Corguinho – MS, *Marciano Novaes Pereira*, inscrito no CPF/MF sob o n. 939.185.261-00, do efetivo recolhimento ao FUNTC, da multa aplicada, no prazo de 60 (sessenta) dias, conforme estabelecido no art. 172, § 1º, I e II, do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do art. 78, § 1º, da Lei Complementar n. 160/2012;

g) Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Corguinho – MS, *Reginaldo Alberto Nery*, nos termos do art. 172, IV, "b", da RNTC/MS n. 76/2013, previna a realização de impropriedades como as ocorridas no caso em tela, e busque a realização de concurso público para o provimento de cargo na área contábil, existente no PCC da Câmara Municipal.

É a decisão.

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

Campo Grande, 17 de outubro de 2017.

Ronaldo Chadid
Conselheiro Relator

MLS