



|                     |  |
|---------------------|--|
| <b>PROCESSO N.º</b> | <b>25.621-8/2019</b>                         |
| <b>ASSUNTO</b>      | <b>REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA</b>     |
| <b>PRINCIPAL</b>    | <b>PREFEITURA MUNICIPAL DE COMODORO</b>      |
| <b>RESPONSÁVEL</b>  | <b>JEFERSON FERREIRA GOMES – EX-PREFEITO</b> |
| <b>RELATOR</b>      | <b>WALDIR JÚLIO TEIS</b>                     |

## RAZÕES DO VOTO

7. Preliminarmente, admito a presente Representação de Natureza Interna (RNI), uma vez que estão preenchidos os requisitos de admissibilidade disciplinados no art. 5º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso (LO-TCE/MT), c/c o art. 193, inciso I, art. 194 e art. 195, todos do Novo Regimento do TCE/MT, aprovado pela Resolução Normativa n.º 16/2021.

### 1. Irregularidade remanescente

**JEFERSON FERREIRA GOMES – ORDENADOR DE DESPESAS / Período:**  
01/01/2019 a 31/12/2019

**1) KB16 PESSOAL\_GRAVE\_16.** Ocorrência de irregularidades relativas à admissão de pessoal (art. 37, I, II da CF/88, legislação específica de cada ente/edital do certame).

1.1) Contratação da empresa M. Gisselda Spader EIRELI-ME para execução de atividades inerentes a cargos do quadro permanente de pessoal no valor total de R\$ 262.000,00, contrariando o art. 37, II, da Constituição Federal. – Tópico – 2. ANÁLISE TÉCNICA

#### 1.1. Da manifestação da Defesa

8. No primeiro momento, a defesa fez um breve relato histórico e informou que: os serviços objeto do contrato sempre foram terceirizados; a empresa M. Gisselda Spader Eireli-ME foi contratada por procedimento licitatório e já havia sido contratada em gestões anteriores; os procedimentos licitatórios obedeceram às regras vigentes, com ampla publicidade.

9. Acrescentou que a denúncia formulada pelo Ministério Público sobre o mesmo fato, não teve elemento investigatório sobre os motivos que levaram o gestor a contratar a empresa de contabilidade por processo licitatório, sendo as denúncias pautadas sem prévio procedimento administrativo para apuração dos supostos fatos ilícitos.

10. Com relação aos contratos firmados com a empresa M. Gisselda Spader, a defesa apresentou informações sobre o número do contrato, valor e descrição do objeto





contratado.

11. Logo após, a defesa afirmou que, com a implantação do Cadastro Único de Convênios (CAUC), passou-se a exigir total perfeição nas informações a serem enviadas à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) referentes aos repasses e aplicações de recursos públicos.

12. Assim, para operar o CAUC, não bastava ser contador ou técnico em informática, uma vez que qualquer erro poderia bloquear os recursos.

13. Destacou ainda que o contador do município corroborou a necessidade de ajuda à contadoria para a execução de suas funções, justificando a necessidade de envio de todos os demonstrativos de execução orçamentária tempestivamente, sob pena de o município ficar inapto ao recebimento de recursos de convênio.

14. Citou ainda o Ofício n.º 34/2018<sup>1</sup> encaminhado ao Ministério Público, em que o contador informou que os relatórios ou programas a serem alimentados seriam de sua responsabilidade, do administrador ou gestor público com amplo conhecimento do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

15. Nesse sentido, a defesa concluiu que a terceirização dos serviços contábeis da Prefeitura foram providenciais, justificando a realização de licitação para a formalização do contrato.

16. Na sequência, a defesa relacionou as principais atividades exercidas pelo contador na gestão pública e acrescentou que, para tal cargo ser exercido, deveria haver habilitação profissional específica e amplo conhecimento multidisciplinar. Por esses motivos, o contador é o profissional habilitado a registrar, analisar, controlar e evidenciar os atos e fatos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

17. Afirmou que outras empresas não têm interesse em participar, devido à necessidade de contratação de funcionários voltados somente à contabilidade da prefeitura, além de acompanhamento em tempo integral de toda a movimentação

<sup>1</sup> Documento Digital n.º 253341/2019, p. 18 a 21.





financeira.

18. Acrescentou que, no processo investigatório promovido pela Câmara Municipal de Vereadores, o contador respondeu ao interrogatório, o qual foi transcrito. Vejamos:

P – Vossa Senhoria, na qualidade de Contador da Prefeitura Municipal de Comodoro, pleiteou contratação de empresa para ajudá-lo em seu labor?

R – Não. Não pedi, pois a empresa em si não é somente parte contábil. São serviços de assessoria. Na verdade, já era um contrato pré-existente quando de meu provimento (27/08/2014). Os serviços prestados são acessórios, como por exemplo: SIOPE, SIOPS (ENVOLVE ESTOQUE), SICONFI, SEFIP, dentre outros, como E-SUAS. Nem todos são de prestações exclusivas contábeis. O meu trabalho, como contador, em conformidade com a lei, é referente à obrigação de fazer a execução orçamentária, ou seja, empenhos, liquidação, suplementação, ordem de pagamento, controle das receitas do Município. E o controle patrimonial, financeiro também tem que passar por mim. Bem como os relatórios resumidos e de gestão fiscal. Durante a transição de mandatos, houve sim esta sugestão, de continuidade dos serviços (destes informes), para que não houvesse prejuízo ao andamento gestacional, mas não é de minha competência tomar a decisão final. Sem tais estes informes, a Prefeitura pode ser inserida no CAUC (SERASA das prefeituras), por isso tal orientação.

(...)

P – Considera que tais serviços poderiam ser adimplidos por outro servidor de carreira, seja ele um contador, uma vez que há 01 (um) cargos vagos constante nos Quadros da Administração, ou seja ele outro técnico, ou teria que ser só uma empresa?

R – Todos os contadores que adentrarem na Prefeitura não fariam certos trabalhos, como por exemplo, LDO, LOA e PPA. No dia 19/12/2018, fui convocado pelo MP sobre esta questão, no qual o Dr. Luís Eduardo aduziu que o contador não pode laborar LDO e LOA, expondo, ainda que o contador pode/deve fazer assessorar subsidiar tal peça orçamentária nos aspectos contábeis, sob pena de incorrer em segregação de função (elaborar – executar) com relação à Contabilidade Pública. Por oportuno, juntada nos autos de um artigo do Ilustre Conselheiro do Tribunal de Contas Sr. Isaías Lopes da Cunha, no qual aduz acerca das atribuições de um Contador Público. Ainda, na Lei Municipal nº 1313/2011, no art. 31 (o qual não se confunde com o artigo 30), tal dispositivo trata das atribuições das Secretarias, por exemplo, de Planejamento e Orçamento, no qual elenca que compete a tal Secretaria ELABORAR as peças orçamentárias, portanto, não competiria a um Contador efetivo tal elaboração. Logo, um Contador não tem como elaborar um planejamento gestacional de 04 (quatro) anos, por exemplo. No concurso público por mim prestado, seu edital trazia as atribuições do cargo de Contador, o qual em sua página nº 56 (edital nº 01/2014 (ilegível) de maneira pormenorizada, pelo que também pleiteio sua juntada nos autos.

(...)

P – As demandas do setor Contábil da Prefeitura atualmente vêm sendo supridas pela equipe? Melhor dizendo: os objetos dos contratos em voga vêm sendo alcançadas?

R – Com relação às peças orçamentárias, o PPA não é feito este ano. Sobre a LOA acredito que está sendo elaborada. Com relação à LDO para 2020 foi encaminhada





à Câmara, foi por mim minutada, apesar de considerar como fora/além das minhas atribuições. Com relação aos outros serviços mensais prestados pela empresa em debate necessário frisar que não vem sendo cumpridas a contento, tanto que o município encontrava-se inserido no CAUC na data de ontem, e no mês passado estava inadimplente com relação ao Siope (Conselho do FUNDEB), o que acarreta prejuízos ao município.

(...)

P – Dentro das capacitações feitas pelo setor contábil, não existe orientação de como proceder com relação aos INFORMES objetos dos contratos em debate?

Tanto das leis orçamentárias, quanto ao objeto “assessoramento e apoio logístico”?

R – PPA, LDO E LOA não. Não compete ao Contador Público tal elaboração, e sim tão somente apoio contábil. Por exemplo, não compete ao Contador efetivo “mexer” com folha de pagamento, com alimentação de dados da saúde (E-SUAS). Entendo que por ora, não há equipe hábil para tais informes, de tais programas. Estamos tentando, mas afirmar que há eficiência nestes serviços assessoriais não posso. Com relação às capacitações, estas vêm sendo feitas para a área contábil, mas infelizmente, por não haver só informações contábeis, não vem sendo devidamente alcançadas com relação ao objeto contratual do Pregão nº 001/2018. Existem dados de transporte, de salário, enfim... dados extracontábeis.

(...)

P – A denúncia, em suma trata de 04 Pregões. A empresa M. Gisselda efetivamente prestou os serviços para a qual foi contratada?

R – Sim. Prestou, inclusive, eu trabalhei na EXECUÇÃO baseada nos serviços por ela prestados.

(...)

P – Na resposta anterior, o senhor disse que fez a LDO elaborada em 2019, para execução em 2020 na ausência da empresa M. Gisselda. Era sua obrigação? Fez por um “quebra-galho”? E em caso de não realização, o senhor poderia ser responsabilizado?

R – Não Não é minha obrigação. Sim. Foi um “quebra-galho”. Três gestores seriam penalizados, inclusive eu, como Gestor do Comodoro-Previ. O mais penalizado seria o Prefeito. Não houve ninguém que se prontificou naquela oportunidade. Na realidade, “copiei” a passada e alterei seus anexos; trabalhei com os valores que tinha. Mas como Contador Público, caso eu não realizasse, não. Eu não seria responsabilizado. Tendo feito, inclusive, a audiência pública da mesma.

19. Ressaltou que os fatos levantados pelo Ministério Público durante a instrução processual não comprovaram nenhuma das ilegalidades citadas na denúncia.

20. Quanto à instrução processual na Câmara de Vereadores, a defesa relatou que ficou comprovado que não houve a prática de infração político-administrativa ou improbidade.

21. A defesa acrescentou ainda que as testemunhas ouvidas pela Comissão Processante da Câmara comprovaram a lisura dos pregões, e, para provar tais afirmações,





foram anexados depoimentos<sup>2</sup> tanto da defesa quanto das testemunhas.

22. Por fim, a defesa requereu a improcedência da RNI, em razão da ausência de justa causa evidenciada pela inexistência de ilegalidade ou irregularidade nos fatos que lhes são imputados, bem como da inexistência de demonstração do elemento subjetivo de dolo ou má-fé, requisitos estes imprescindíveis à formação dos indícios de ato de improbidade.

## 1.2. Manifestação da Secex

23. A Secex informou que a irregularidade KB16 trata somente da execução de atividades inerentes a cargos do quadro permanente de pessoal por empresa de assessoria, não sendo objeto dos autos as irregularidades apontadas pelo Ministério Público sobre licitações.

24. Ressaltou que a atuação do Ministério Público foi suficiente para afastar o risco de impunidade ou de não ressarcimento.

25. Destacou ainda que todos os contratos firmados com a empresa M. Gisselda Spader tinham validade para 2018, não sendo constatada prorrogação da vigência e despesa empenhada no exercício de 2019, conforme o Sistema Aplic.

26. Relatou que, mediante o Ofício n.º 34/2018<sup>3</sup>, o contador informou que a empresa M. Gisselda Spader realizou os seguintes serviços relativos ao Pregão n.º 1/2018:

- lançamentos de ajustes patrimoniais mensais;
- lançamentos pertinentes ao Balanço Anual no Sistema SICONFI;
- lançamentos pertinentes à LRF no que tange ao RGF – Semestrais;
- lançamentos e geração de arquivos XBLR da Matriz de Saldos Contábeis/SICONFI;
- acompanhamento do SIAFI – CAUC;
- acompanhamento do Portal Transparência;
- acompanhamento do percentual do PASEP;
- lançamentos pertinentes ao SIOPE – Bimestrais;
- lançamentos pertinentes ao SIOPS – Bimestrais;
- lançamentos pertinentes à DCTF – Mensais;
- verificação e equacionamento das pendências junto à Receita Federal;
- execução das adequações nos Anexos do PPA, LDO e LOA;
- assessoramento na elaboração de projetos de lei relativos ao setor contábil;
- apoio na elaboração de possíveis defesas junto aos órgãos fiscalizadores;

2 Documento Digital n.º 253341/2019, p. 22 a 94.

3 Documento Digital n.º 253341/2019, p. 18 a 21.





- assessoria na elaboração da DIRF, RAIS, SEFIP;
- lançamento pertinente aos dados do SUAS-WEB.

27. Informou também que, de acordo com o art. 3º da Resolução n.º 560/1983 do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), algumas dessas atividades constituem atribuições de profissionais de contabilidade (técnicos e contadores), dentre elas, a elaboração de orçamentos de qualquer tipo, como econômicos, financeiros, patrimoniais e de investimentos (item 27), programação orçamentária e financeira, e acompanhamento da execução de orçamentos-programa, tanto na parte física quanto na monetária (item 28) e declaração de Imposto de Renda Pessoa Jurídica (item 47).

28. Salientou que o contador, no Ofício n.º 34/2018, informou que estes relatórios e/ou programas deveriam ser alimentados pelo próprio contador, administrador e gestor público, porém com vasto conhecimento no Plano de Contas (PCASP) e Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP).

29. Desse modo, a Secex concluiu que, além de não se tratar de atividades exclusivas de contador, essas atividades podem ser executadas por servidores das áreas administrativas, desde que devidamente treinados.

30. Informou que tal constatação pode ser observada no Termo de Depoimento<sup>4</sup> do Sr. Jeferson Ferreira Gomes, ex-prefeito, ao mencionar que o motivo central da contratação da empresa M. Gisselda Spader foi a ausência de servidores aptos à realização dos serviços.

31. Quanto à elaboração das peças de planejamento orçamentário, a Secex informou que consta na defesa o depoimento do contador à Câmara Municipal informando que a competência para a elaboração dessas peças é da Secretaria de Planejamento e Orçamento, mesmo assim, enfatizou ter elaborado a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) com vigência para 2020.

32. A Secex verificou que, além de existir um setor específico para tratar do assunto, há servidores no setor contábil aptos a prestar a assessoria necessária para a elaboração das peças orçamentárias.

<sup>4</sup> Documento Digital n.º 253341/2019, p. 23.





33. Quanto aos outros serviços mensais prestados pela empresa, o contador afirmou em depoimento<sup>5</sup> que as atividades não estavam sendo cumpridas com satisfação, resultando na inserção do município ao CAUC:

Com relação aos outros serviços mensais prestados pela empresa em debate necessário frisar que não vem sendo cumpridas a contento, tanto que o município encontrava-se inserido no CAUC na data de ontem, e no mês passado estava inadimplente com relação ao Siope (Conselho do FUNDEB), o que acarreta prejuízos ao município.

34. Ademais, quanto ao serviço de assessoria ao Controle Interno no Termo de Oitiva de Testemunha<sup>6</sup>, a Sra. Gabriele Freiria de Oliveira Soares Corrêa, Auditora Interna da Prefeitura Municipal de Comodoro, informou que:

Considera que os serviços eram similares nas duas gestões?

Eu não sei informar a precisão do objeto do contrato, vez que considero muito vago o termo “apoio”. Quanto à contabilidade, impossível responder, vez que não sou daquele setor, mas quanto ao Controle Interno, nunca prestou apoio algum. Na realidade, não sei dizer quais eram ao certo os préstimos da empresa em questão. (...)

Sobre os Pregões em debate, houve algum apontamento do TCE ou apontamento pelo Controle Interno?

Do TCE não sabe se houve, quanto às minhas Recomendações, houve sim com relação ao gasto com pessoal.

O gasto de pessoal é que tal desiderato era incluído como dentro do limite?

Isto.

Então a única recomendação era quanto a este item?

Sim, vez que o serviço prestado era considerado como serviço perene, o qual deveria ser executado por servidor público efetivo.

35. Diante do exposto, a Secex concluiu que os serviços contratados constituem atribuições de servidores efetivos, tendo os serviços, em alguns casos, sido executados pelos próprios servidores, como foi o caso da elaboração da LDO do exercício de 2020.

36. Assim, sugeriu a manutenção da irregularidade KB16, com aplicação de multa ao responsável, Sr. Jeferson Ferreira Gomes, e determinação à atual gestão para que: a) se abstenha de contratar empresa para execução de serviços inerentes às atribuições de servidores efetivos e b) adote medidas para qualificação de servidores para a realização dos serviços relativos à elaboração de peças orçamentárias e outras atividades das áreas administrativa e contábil, de forma a garantir que os serviços anteriormente terceirizados

5 Documento Digital n.º 253341/2019, p. 63.

6 Documento Digital n.º 253341/2019, p. 52 a 76.





sejam executados diretamente por servidores do quadro da Prefeitura.

### 1.3. Manifestação do Ministério Público de Contas

37. O Ministério Público de Contas (MPC) destacou que é perfeitamente legal a contratação pelo Município de empresa especializada em serviços de consultoria contábil para o exercício de diversas atividades, dentre elas, treinamento de servidores ou assessoria de serviços específicos.

38. No entanto, informou que a pessoa física ou jurídica contratada não poderá exercer atividades finalísticas do órgão, pois o ordenamento jurídico não ampara a contratação de empresa para a realização de atividades inerentes aos cargos públicos de provimento efetivo, no caso, dos contadores.

39. Acrescentou que o Tribunal de Contas já se posicionou quanto à possibilidade de contratação de mão de obra terceirizada no Processo n.º 9.713-6/2013, que resultou na Resolução de Consulta n.º 29/2013-TP, vejamos:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 29/2013 – TP PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. CONSULTA. PESSOAL. DESPESA COM PESSOAL. MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA. TERCEIRIZAÇÃO LÍCITA. REQUISITOS. São requisitos cumulativos para que a terceirização seja considerada lícita e excluída do cômputo da despesa com pessoal: a) as atividades terceirizadas devem ser acessórias às atribuições legais do órgão ou entidade, na forma prevista em regulamento; b) as atividades terceirizadas não podem ser inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo no caso de cargo ou categoria total ou parcialmente extintos; e, c) não pode estar caracterizada relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço. 2) A inobservância de quaisquer desses requisitos torna a terceirização ilícita e sua despesa deve ser incluída no gasto com pessoal, nos termos do artigo 18, § 1º, da LRF. PESSOAL. DESPESA COM PESSOAL. MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA. POSSIBILIDADE. REQUISITOS. O serviço de vigilância para proteger e vigiar repartições públicas pode ser considerado acessório, e nesse caso as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com pessoal, desde que: a) não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal para este fim específico; e, b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço. PESSOAL. DESPESA COM PESSOAL. MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA. TRANSPORTE ESCOLAR. POSSIBILIDADE. REQUISITOS. O serviço de transporte escolar pode ser considerado acessório, e nesse caso as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com pessoal, desde que: a) não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal para este fim específico; e, b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço.





40. Alegou que, de acordo com a resolução citada, a terceirização de mão de obra pela Administração Pública deve atender cumulativamente aos seguintes requisitos: “as atividades devem ser acessórias às atribuições do órgão ou entidade, as atividades não podem ser inerentes às categorias funcionais do quadro de pessoal e, por fim, não pode ser caracterizada relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço”.

41. Citou ainda um entendimento manifestado na jurisprudência deste Tribunal<sup>7</sup>:

11.32) Licitação. Dispensa de licitação. Contratação de terceiros para realização de atividades inerentes a cargos efetivos. Requisitos para terceirização de mão de obra. A dispensa de licitação para contratação de serviços, com base no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93, não ampara a contratação de terceiros para realização de atividades inerentes a cargos públicos de provimento efetivo. As contratações, com base em tal possibilidade de licitação dispensável, referem-se à aquisição de serviços pela Administração Pública que não abarquem a contratação de terceiros para o desempenho de funções de categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, sob pena de burla à regra do concurso público e aos limites de gastos com pessoal. A terceirização de mão de obra pela Administração Pública deve atender cumulativamente aos seguintes requisitos: as atividades devem ser acessórias às atribuições do órgão ou entidade; as atividades não podem ser inerentes às categorias funcionais do quadro de pessoal; e, não pode ser caracterizada relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço. (Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Substituto João Batista Camargo. Acórdão nº 124/2018-SC. Julgado em 22/11/2018. Publicado no DOC/ TCE-MT em 05/12/2018. Processo nº 24.564-0/2017).

42. Nesse contexto, o MPC concluiu que as empresas de Assessoria e Consultoria Contábil não podem executar funções típicas e rotineiras exercidas exclusivamente pelo contador ou por qualquer outro servidor público, principalmente quanto a análise, elaboração de balancetes, balanços, demonstrativos de contas e empenhos, controle da execução orçamentária e movimentação de recursos, acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e assessoramento dos envios de informações ao Aplic.

43. Quanto ao assunto tratado, o MPC colacionou a seguinte decisão:

4.9) Contrato. Assessoramento contábil. Serviços distintos das atribuições do cargo de contador efetivo. É legal a contratação de serviços de assessoramento contábil quando o objeto do contrato incluir serviços distintos das atribuições operacionais previstas para o cargo efetivo de contador, ou seja, a contratação não pode abarcar os serviços de natureza contínua e permanente afetos à competência do contador. (Representação de Natureza Interna. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline

<sup>7</sup> Boletim de Jurisprudência Edição Consolidada | fevereiro de 2014 a junho de 2019.





Jacobsen. Acórdão nº 14/2014 -SC. Julgado em 13/05/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 27/05/2014. Processo nº 20.340-8/2013).

44. Relatou que o contrato de assessoramento, além de não poder abarcar funções típicas, não pode ser firmado para serviços de natureza contínua e permanente, devendo este ser ajustado por prazo determinado, ou seja, sua duração está adstrita à vigência do respectivo crédito orçamentário, conforme previsto no art. 57, caput, da Lei n.º 8.666/93.

45. Acrescentou que a contratação de qualquer profissional ou empresa por tempo determinado, principalmente para assessoria contábil, deve ser precedida de processo licitatório.

46. O *Parquet* de Contas constatou que a empresa M. Gisselda Spader foi contratada para prestação de serviços de assessoramento contábil na Prefeitura, no entanto, verificou também que a grande questão era saber se os serviços contratados se confundem com os prestados pelos cargos de natureza permanente.

47. Contudo, não foram acostados aos autos a lei que rege a atividade de contador da Prefeitura, nem os contratos da empresa e suas atribuições.

48. Porém, o MPC informou que foi encontrada no Portal Transparência da Prefeitura de Comodoro a Lei n.º 1.460/2013, a qual elenca as atividades gerais de contador no município.

49. Por outro lado, o contador efetivo do município, Sr. Gustavo André Rocha, também enumerou as atividades desenvolvidas pela empresa contratada. Assim, após buscas ao Portal Transparência do Município e Sistema Aplic, o MPC relatou que foi possível encontrar o termo de referência dos contratos firmados, o que permitiu a elaboração de um quadro comparativo, vejamos:

| Lei nº 1.460/2013 Altera os Anexos I, II e III da Lei Municipal 1.257/2010, altera o Anexo Único da Lei Municipal 1.259/2010 e cria o Cargo de Provisório Efetivo de Contador.   | Atividades desenvolvidas pela empresa M. Gisselda Spader EIRELI ME - Contrato nº 24/2018, Informações prestadas pelo contador                           | Objeto do Contrato TR/edital Portal transparência   |
|--|---|---|
| a) Elaborar, conferir e aprovar balancetes, balanços e conciliações bancárias;   | a) Lançamentos de ajustes patrimoniais mensais;   | Contrato nº 45/2018 - Elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias de acordo com a nova contabilidade aplicada ao setor público e com o novo e mentário da receita. |
| b) Enviar demonstrativos contábeis e patrimoniais ao Tribunal de Contas, prestando os esclarecimentos necessários;   | b) Lançamentos pertinentes ao Balanço Anual no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SINCOFI;                        | Contrato nº 134/2018 - , nos entendimentos da nova contabilidade aplicada ao setor público, considerando a legislação vigente   |
| c) Elaborar os contraditórios e demais diligências do Tribunal de Contas;  | c) Lançamentos pertinentes a Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange o relatório resumido de execução orçamentária - RREO e o Bimestral - SINCOFI; | Contrato nº 24/2018 - Consultoria e assessoria, em nível complementar a título de apoio logístico a controladoria interna, contabilidade e demais órgãos.                       |
| d) Organizar, juntamente com a Direção Geral, para envio à Prefeitura em época regulamentar, as peças orçamentárias da Câmara Municipal (PPA - LDO - LOA), para o (s) exercício (s) seguinte (s), a fim de ser incluída no orçamento geral do Município; | d) Lançamentos pertinentes a Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange o relatório de gestão fiscal - RGF - semestrais, SINCOFI;                     |   |
| e) Responder pelo suporte técnico aos demais setores, visando o cumprimento da legislação;   | e) Lançamentos e geração de arquivos XBLR da instância da MSC - Matriz de Saldos Contábeis enviados mensalmente ao SINCOFI;                             |   |
| f) Fornecer elementos, quando solicitado, que oriente na abertura de créditos adicionais;  | f) Acompanhamento do SIAFI - CAUC;  |   |
|  | g) Acompanhamento do Portal transparência;  |   |





|   |   |  |
|---|---|--|
| <p>g) Examinar empenhos de despesas, verificando a classificação e a existência de recursos nas dotações orçamentárias, para pagamento dos compromissos assumidos;</p> <p>h) Elaborar a demonstração de despesa mensal da Câmara para posterior envio à contabilidade central da Prefeitura, para destinação de numerário;</p> <p>i) Elaborar demonstrativos contábeis mensais, bimestrais, semestrais e anuais, relativos à execução orçamentária e financeira, em consonância com leis, regulamentos e normas vigentes, para apresentar resultados da situação patrimonial, econômica e financeira;</p> <p>j) Escriturar analiticamente os atos ou fatos administrativos, efetuando os correspondentes lançamentos contábeis, para possibilitar o controle contábil e orçamentário;</p> <p>k) Assinar os balancetes, os balanços e outros documentos de apuração contábil e financeira;</p> <p>l) Examinar e conferir os processos de pagamento, tomando as providências cabíveis quando se verificarem irregularidade;</p> <p>m) Realizar registro contábil dos bens patrimoniais da Câmara;</p> <p>n) Elaborar e assinar folhas de pagamento dos funcionários da Câmara, como as de pagamento de remuneração dos Vereadores e servidores, com vista e assentimento do Presidente da Câmara;</p> <p>o) Promover o recolhimento das contribuições para a previdência e o recolhimento do imposto de renda, na fonte, dos seus servidores e vereadores, à Tesouraria do Município;</p> <p>p) Manter o controle de depósitos e retiradas bancárias, conferido os seus extratos;</p> | <p>h) Acompanhamento do percentual do PASEP;</p> <p>i) Lançamentos pertinentes ao sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação - SIOP Bimestral;</p> <p>j) Lançamentos pertinentes ao sistema de informações sobre orçamento público em saúde - SIOPS - bimestrais;</p> <p>l) Lançamentos pertinentes a declaração de débitos e créditos tributários federais - DCTF - mensais;</p> <p>m) Verificação e equacionamento das pertinências junto à Receita Federal do Brasil para emissão da certidão negativa de débitos;</p> <p>n) Execução das adequações mediante os subsídios disponibilizados pela contabilidade nos anexos do plano plurianual - PPA;</p> <p>o) Execução das adequações mediante o subsídio disponibilizados pela contabilidade dos anexos da lei de diretrizes orçamentárias - LOA;</p> <p>p) Execução das adequações mediante os subsídios disponibilizados pela contabilidade dos anexos da lei de orçamentária anual - LOA;</p> <p>q) Assessoramento na elaboração de projetos de lei relativos ao setor contábil ;</p> <p>r) Apoio na elaboração de possíveis defesa junto aos órgãos fiscalizadores;</p> <p>s) Assessoria na elaboração da DIRF</p> <p>t) Assessoria na elaboração da RAIS;</p> <p>u) Assessoria na elaboração da SEFIP;</p> <p>v) Lançamentos pertinentes aos dados no SUAS-WEB - sistemas</p> |  |
| <p>q) Proceder explicações aos vereadores, quando solicitado, sobre matéria de caráter financeiro que tramita na Câmara.</p> <p>r) Realizar atividades relacionadas com a elaboração orçamentária;</p> <p>s) Operar o sistema informatizado de contabilidade pública;</p> <p>t) Executar outras atividades correlatas.</p>  | <p>de informação de dados fiscais da assessoria social ao Ministério Desenvolvimento Social.</p>  |  |

50. Segundo o quadro exposto pelo MPC, a empresa M. Gisselda Spader exercia tanto funções operacionais como de assessoramento na prefeitura.

51. Desse modo, o MPC concluiu que o TR/edital do certame foi genérico, sem explanar minuciosamente quais serviços deveriam ser executados pela contratada, fato que dificultou a análise comparativa dos serviços desempenhados pelo contador municipal e





pela empresa contratada.

52. Tal dificuldade também foi relatada na manifestação da Controladoria Interna:

Considera que os serviços eram similares nas duas gestões?

Eu não sei informar a precisão do objeto do contrato, vez que considero muito vago o termo "apoio". Quanto à contabilidade, impossível responder, vez que não sou daquele setor, mas quanto ao Controle Interno, nunca prestou apoio algum. Na realidade, não sei dizer quais eram ao certo os préstimos da empresa em questão.

Sabe informar se o senhor Lucas prestava serviço no mesmo local em ambos os mandatos? Se era vinculado à Contabilidade?

53. O MPC averiguou ainda que muitas atividades desempenhadas pela empresa se confundem com a função de contador, como, por exemplo, a "Elaboração do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)" e "Elaboração do projeto de Lei da proposta Orçamentária (LOA)".

54. Essa constatação também foi confirmada pela Controladora Interna em seu depoimento:

**Os serviços contratados considerados como de apoio à Contabilidade não se identificam com os próprios de um Contador Público?**

RESPONDEU que:

**Não sabe dizer exatamente as funções que a empresa fazia, mas acredita que muitas vezes se confundiam com as funções do Contador. Sempre que era encontrada alguma falha contábil ou irregularidade contábil sempre se era reportado ao Sr. Lucas, e não ao Gustavo, vez que por muitas vezes ele, Contador, não estava presente na Prefeitura. Apesar de todos os direcionamentos serem voltados ao Contador Público.**

55. Ademais, destacou que várias atividades desempenhadas pela empresa e citadas pelo contador configuram-se como atividades permanentes e rotineiras, uma vez que a realização dessas atividades é periódica.

56. Assim, o MPC entendeu que tal situação, por si só, já desnatura a contratação de empresa de assessoria, a qual deve exercer atividade singular e excepcional, para serviços que demandem alta complexidade, sob pena de configurar ilícita mão de obra.





57. Para corroborar tal entendimento, o MPC citou o Prejulgado n.º 6, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que dispõe:

CONSULTORIAS CONTÁBEIS E JURÍDICAS: POSSÍVEIS PARA QUESTÕES QUE EXIJAM NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO, EM QUE RESTE DEMONSTRADA A SINGULARIDADE DO OBJETO OU AINDA, QUE SE TRATE DE DEMANDA DE ALTA COMPLEXIDADE, CASOS EM QUE PODERÁ HAVER CONTRATAÇÃO DIRETA, MEDIANTE UM PROCEDIMENTO SIMPLIFICADO E DESDE QUE SEJA PARA OBJETO ESPECÍFICO E QUE TENHA PRAZO DETERMINADO COMPATÍVEL COM O OBJETO, NÃO PODENDO SER ACEITAS PARA AS FINALIDADES DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO.

58. Enfatizou que, após buscas no sistema Aplic, verificou que este tipo de contratação, Assessoria e Consultoria Contábil, não é recente no município de Comodoro, uma vez que remanesce de gestões anteriores, o que demonstra que o município há anos vem terceirizando sua atividade-fim contratando empresa.

59. Assim, diante de todas essas constatações, o MPC opinou pela manutenção da irregularidade KB16.

60. Ao final, entendeu necessário analisar se a conduta do responsável se revestiu de dolo ou de erro grosseiro, nos termos exigidos no art. 28 da Lei de Introdução as Normas de Direito Brasileiro (Decreto-Lei n.º 4.657/1942): “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

61. Ressaltou que o art. 28 da LINDB trata do direito sancionador, em especial das condições de aplicação de penalidades às quais o gestor estará sujeito, adentrando no campo da culpabilidade administrativa. Assim, caso não fosse confirmado o dolo ou erro grosseiro, a responsabilidade do agente seria afastada.

62. Com relação ao dolo, o MPC percebeu que este se aproxima da ideia de má-fé. Nesse sentido, destacou um trecho do autor Fábio Medina Osório, o qual afirma que:

o dolo, em direito administrativo, é a intenção do agente que recai sobre o suporte fático da norma legal proibitiva. O agente quer realizar determinada conduta objetivamente proibida pela ordem jurídica. Eis o dolo. Trata-se de analisar a intenção do agente especialmente diante dos elementos fáticos – mas também normativos – regulados pelas leis incidentes à espécie.

63. Assim, o MPC constatou que o dolo, em direito administrativo, é baseado no desrespeito à legalidade exigida para o ato, mais especificamente numa vontade dirigida





contra a boa-fé estatal.

64. Pelo exposto, o *Parquet* de Contas não verificou, no caso concreto, uma vontade dirigida à prática da ilegalidade, pois, para ele, não basta a ilegalidade do ato para comprovar a presença do dolo, é necessário avaliar subjetivamente o ato do agente, para, assim, formar um juízo de reprovabilidade.

65. Desse modo, o MPC entendeu que faltam, pois, quaisquer evidências nos autos de que o gestor, voluntariamente, buscou a realização de um ato desprovido de finalidade pública ou mal-intencionado. Assim, não cabe sua penalização na modalidade dolo.

66. Na sequência, o MPC passou a analisar a suposta presença de erro grosseiro.

67. Destacou que o Tribunal de Contas da União (TCU) entende como erro grosseiro a conduta do agente que se distancia do esperado do administrador sem que este tenha de agir de forma extraordinária.

68. Citou, logo após, o Acórdão n.º 2.860/2018 – Plenário, do Ministro Augusto Sherman, que destaca: “resta configurada a ocorrência de erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público distancia-se daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto”.

69. Nesse contexto, o *Parquet* de Contas afirmou que a ação do Prefeito foi abaixo do referencial considerado do administrador médio, pois agiu com desídia no desempenho de suas funções ao não providenciar o devido treinamento e melhorias no setor contábil e administrativo, o que ocasionou a necessidade contínua contratação de empresa de Assessoria e Consultoria Contábil para realizar atividades rotineiras e permanentes da Prefeitura em manifesta burla aos ditames constitucionais e legais.

70. Contudo, em que pese o erro grosseiro cometido pelo gestor, o MPC opinou pela conversão da multa em determinação.

71. O MPC ainda destacou as limitações vivenciadas por muitos municípios mato-grossenses no que tange à mão de obra especializada, os quais têm sempre um embate no quadrimônio salário, número de servidores, gasto de pessoal e localização/tamanho do





município.

72. Relatou que, em municípios pequenos, nos quais a Receita Corrente Líquida – RCL é menor, os salários não são suficientemente atrativos para instigar pessoas com amplos e aprofundados conhecimentos em contabilidade pública, matemática, economia, direito (áreas de conhecimento necessários no setor de contabilidade pública) a serem servidores efetivos.

73. Informou também que o município não pode contratar um número suficiente de servidores para suprir a demanda de determinados setores sem comprometer os limites de gastos de pessoal.

74. Assim, no entendimento do MPC, essas situações resultam na contratação irregular de empresa de Assessoria e Consultoria, por muitos municípios, levando em consideração que o atraso no envio de documentos de remessa obrigatória a órgãos de controle ou mesmo a ausência de alimentação de alguns sistemas/programas ocasionam o bloqueio de recebimento de recursos.

75. Desta forma, o MPC relatou que tais situações irregulares mascaram os Termos de Referência/Editais genéricos, por isso os municípios menores terceirizam a atividade-fim da Administração Pública.

76. Alertou que a conversão da penalidade em determinação não representa uma defesa à contratação de empresa, mas apenas um esboço do conhecimento da realidade e dificuldade vivenciada por municípios pequenos, tal como o município de Comodoro.

77. Destacou que uma penalização e/ou determinação com prazos exíguos por parte desta Corte pode prejudicar o cumprimento de prazos, ocasionar bloqueios no recebimento de recursos de convênios federais, atrasar o encaminhamento de documentos de remessa obrigatória e impossibilitar a alimentação de sistemas importantes.

78. Assim, o MPC reiterou a necessidade de contínuo treinamento dos servidores públicos municipais, para que os contratos de Assessoria, que são uma exceção, não se transformem em regra e atividade permanente na Administração Pública.

79. Por esta razão, o *Parquet* de Contas opinou pela manutenção do achado





KB16, abstendo-se da aplicação de multa, sem prejuízo da determinação legal, para que a atual gestão elabore, no prazo de 30 (trinta) dias, um plano de ação para treinamento e aperfeiçoamento do setor contábil e administrativo da prefeitura, com foco na alimentação de sistemas importantes como SINCOFI e SIOPS, bem como na execução de atividades previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (elaboração da LOA, LDO, PPA, RREO, RGF).

80. Opinou também para que a atual gestão se abstenha de contratar empresa de Consultoria e Assessoria Contábil para realização de atividades rotineiras e permanentes do setor contábil e administrativo da prefeitura.

81. Por fim, com a intenção de se evitar prejuízos maiores ao município e possibilitar o treinamento dos servidores durante esse lapso temporal, opinou ainda que os contratos vigentes com empresas de Assessoria e Consultoria contábil, cujo objeto não configura atividades singulares, excepcionais e de alta complexidade, sejam mantidos, até seu termo final, vedando-se qualquer tipo de aditivo.

82. Para concluir, o MPC opinou para que a Controladoria Interna do município realize auditorias programadas no setor contábil e, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dê ciência a esta Corte, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do art. 74, § 1º, da Constituição Federal.

#### **1.4. Conclusão do Relator**

83. Conforme já relatado, o Sr. Jeferson Ferreira Gomes, ex-Prefeito, foi responsabilizado pela irregularidade KB16, ao contratar a empresa M. Gisselda Spader para execução de atividades inerentes a cargos de quadro permanente de pessoal no valor de R\$ 262.000,00 (duzentos e sessenta e dois mil reais).

84. Segundo o relatório técnico da Secex constam nos contratos n.º 24/2018, 45/2018 e 134/2018<sup>8</sup>, os seguintes objetos:

<sup>8</sup> Documento Digital n.º 210270/2019, p. 3.





| Contrato | Objeto  | Valor (R\$) |
|----------|---|-------------|
| 24/2018  | Consultoria e assessoria, em nível complementar a título de apoio logístico a controladoria interna, contabilidade e demais órgãos.                               | 160.000,00  |
| 45/2018  | Elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias de acordo com a nova contabilidade aplicada ao setor público e com o novo ementário da receita.          | 45.000,00   |
| 134/2018 | Elaboração do projeto de lei da proposta orçamentária (LOA), nos entendimentos da nova contabilidade aplicada ao setor público, considerando a legislação vigente | 57.000,00   |

85. Inicialmente, destaco que as atividades dos objetos contratados não constituem atribuições exclusivas de contador, podendo ser executadas por outros profissionais de contabilidade ou de outras áreas, por serem consideradas atividades meramente administrativas como lançamentos de dados, verificações, acompanhamentos em sistemas e assessoria na elaboração de alguns documentos.

86. É importante ressaltar que no quadro permanente de pessoal da Prefeitura Municipal de Comodoro (Lei n.º 1.326/2011) existem cargos efetivos de auxiliar administrativo e de agente administrativo que deveriam exercer as atividades rotineiras do município, no entanto, tais atividades estão sendo realizadas por empresa terceirizada.

87. A Resolução de Consulta n.º 29/2013-TP desta Corte de Contas dispõe que a terceirização de mão de obra pela Administração Pública deve atender alguns requisitos, como: as atividades devem ser acessórias às atribuições do órgão ou entidade; as atividades não podem ser inerentes às categorias funcionais do quadro de pessoal e não pode ser caracterizada relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço.

88. Em suma, as empresas contratadas não podem executar funções típicas e rotineiras exercidas exclusivamente pelo cargo de contador ou de outros cargos efetivos para serviços de natureza contínua e permanente.

89. Apesar disso, após analisar os argumentos da defesa, acolho as circunstâncias elencadas pelo defendente.

90. Como é sabido, trata-se de um município pequeno, o qual sofre com limitações quanto à mão de obra especializada.

91. Nos autos, foi constatado também que o município de Comodoro já realizava





contratações de serviços contábeis em gestões anteriores (2013/2016), e essa contratação era uma prática frequente em razão da ausência de funcionários capacitados para realização das atividades inerentes ao cargo de contador.

92. Insta salientar que o próprio contador do município reconhece a necessidade de ajuda na contabilidade para execução de suas funções, justificando a necessidade de envio de todos os demonstrativos da execução orçamentária tempestivamente, sob pena de deixar o município inapto a receber recursos de convênio.

93. É necessário destacar ainda que o município de pequeno porte não pode contratar um número suficiente de servidores para suprir a demanda de determinados setores sem comprometer os limites de gastos com pessoal.

94. Desse modo, todas essas explicações resultam na contratação irregular da empresa de Assessoria e Consultoria.

95. No entanto, é preciso levar em consideração as reais dificuldades da gestão, conforme dispõe o § 1º do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (g.n)

96. Analisando o contexto dos dispositivos retro transcritos, é necessário sempre levarmos em conta os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. Ainda que se interprete que a contratada tivesse a missão contratual de apoio nas questões operacionais/burocráticas das atividades contábeis etc., se extrai do quadro espelhado no item 49 (parágrafo) deste voto, que as tarefas aí mencionadas, complementam as atividades operacionais do contador.

97. Por sua vez, vejo isso como apoio, porque o titular contábil do município é o contador citado, e pela prática operacional normal, os lançamentos contábeis supostamente efetuados pela contratada, são serviços de apoio, porque o domínio de acesso ao sistema deve ser do contador.





98. No mesmo sentido é o depoimento colhido da Controladoria Interna, inserido nos itens (parágrafos) 52 e 54, também acima espelhados. Não há no contexto do depoimento aí tomado, nenhuma certeza que confirme de que ao invés de apoio à contabilidade, tenha havido de forma contumaz a operacionalização dos serviços da contabilidade.

99. Por isso, não é possível extrair dos autos que a empresa M. Gisselda Spader exercia tanto funções operacionais, como de assessoramento na prefeitura, violando os ditames constitucionais ao contratar serviços que constituem atribuições de servidor efetivo (contador).

100. Assim, pelos motivos acima explanados e considerando as circunstâncias do caso em exame, afasto a irregularidade KB16, relativa à contratação da empresa M. Gisselda Spader para a execução de atividades inerentes ao cargo de contador do município, sob a responsabilidade Sr. Jeferson Ferreira Gomes, ex-Prefeito.

101. Por fim, é importante deixar registrado para a atual gestão do Município de Comodoro, com fundamento no art. 22, § 1º, da Lei Orgânica (Lei Complementar n.º 269/2007), que dentro das suas possibilidades adote medidas para qualificação de servidores para realização dos serviços relativos à elaboração de peças orçamentárias e outras atividades da área administrativa e contábil para garantir que a execução dos serviços anteriormente terceirizados sejam executados diretamente por servidores do quadro da Prefeitura.

102. À vista disso, profiro meu voto.

### DISPOSITIVO DO VOTO

103. Diante dos fundamentos explicitados nos autos, nos termos do art. 46, inciso III, da Lei Complementar n.º 269/2007, c/c o art. 190 e art. 193, inciso I, ambos do Novo Regimento Interno do TCE/MT, aprovado pela Resolução Normativa n.º 16/2021, acolho em parte o Parecer Ministerial n.º 679/2020, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, e **voto pelo conhecimento da Representação de Natureza Interna**, proposta pela Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas, em desfavor da Prefeitura Municipal de Comodoro/MT, sob a responsabilidade do Sr. Jeferson Ferreira Gomes, ex-Prefeito, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de





admissibilidade elencados no art. 193, inciso I, art. 194 e art. 195 do Novo Regimento Interno do TCE/MT e, **no mérito, pela sua improcedência**, conforme os fundamentos que acompanham o voto.

104. É como voto.

Cuiabá, 29 de julho de 2022.

(assinado digitalmente)<sup>9</sup>

**WALDIR JÚLIO TEIS**

Conselheiro Relator

<sup>9</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa n.º 9/2012 do TCE/MT.

