



**PROCESSO Nº** : 25.621-8/2019 (AUTOS DIGITAIS)  
**ASSUNTO** : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA  
**UNIDADE** : PREFEITURA MUNICIPAL DE COMODORO  
**RESPONSÁVEL** : JEFERSON FERREIRA GOMES  
**RELATOR** : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO

### PARECER Nº 679/2020

**EMENTA:** REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE COMODORO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL. SERVIÇOS DE NATUREZA ROTINEIRA E PERMANENTE. IMPOSSIBILIDADE. PARECER MINISTERIAL, PELO CONHECIMENTO E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA E DETERMINAÇÕES LEGAIS.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Representação de Natureza Interna**<sup>1</sup>, proposta pela Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal, nos termos do art. 224, inciso II, alínea “a” do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Resolução Normativa nº 14/2007), em desfavor da Prefeitura Municipal de Comodoro, sob responsabilidade do Sr. Jeferson Ferreira Gomes – Prefeito, em razão de supostas irregularidades atinentes à contratação de serviços contábeis no município.

2. Em Relatório Técnico Preliminar<sup>2</sup>, a equipe de auditoria consignou a presença da seguinte irregularidade:

**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 Relatório técnico. Doc. Digital nº 210270/2019

2 Documento digital nº 210270/2019





3. Por meio de Decisão Singular<sup>3</sup>, o Conselheiro Relator conheceu a Representação Interna e determinou a citação do responsável.
4. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o Sr. Jeferson Ferreira Gomes – Prefeito<sup>4</sup> foi citado para apresentar manifestações sobre a irregularidade elencada no Relatório Técnico preliminar.
5. Ato seguinte, apresentou suas considerações por meio do documento externo nº 253341/2019.
6. Posteriormente, a Secretaria de Controle Externo exarou Relatório Técnico de Defesa<sup>5</sup>, no qual concluiu pela procedência da Representação e manutenção da irregularidade, com aplicação de sanção e determinações.
7. Em pó, o Supervisor<sup>6</sup> e o Secretário de Controle Externo<sup>7</sup> acompanharam o Relatório Técnico.
8. Isso posto, vieram os autos para manifestação ministerial. **É o relatório.**

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. PRELIMINAR

#### 2.1.1 Do conhecimento da representação

9. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, descritas no art. 1.º da Lei Complementar nº 269/2007, inclui-se a prerrogativa de fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento de normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo.
10. Nesse aspecto, o Tribunal de Contas dispõe de meios eficazes para fiscalizar irregularidades/ ilegalidades que ocorram no âmbito da Administração Pública, tanto com informações prestadas pelos órgãos oficiais de imprensa, pelos

3 Documento digital nº 214766/2019

4 Ofício nº 1108/2019/GCI/JBC- Documento digital nº 217199/2019

5 Relatório Técnico de Defesa nº 15479/2020

6 Documento digital nº 15603/2020

7 Documento digital nº 15826/2020





sistemas informatizados do tribunal, quanto pelas auditorias e inspeções, efetuando, destarte, o controle de atos viciados e obstando futuros e maiores danos ao erário.

11. No exercício de tal mister, o Tribunal de Contas tem como valioso instrumento a figura da representação, que pode ser de natureza interna ou externa e tem o condão de apurar práticas de irregularidades e ilegalidades de atos ou fatos da administração pública, nos termos do art. 218 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal, c/c art. 46 da Lei Complementar 269/2007.

12. A representação interna consiste na notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal, ou pelo Ministério Público de Contas, conforme dispõe o artigo 224, inciso II, da Resolução nº 14/2007.

13. No caso, cumpre reconhecer a presença dos requisitos de admissibilidade nesta Representação de Natureza Interna, uma vez que foi formalizada pela Equipe Técnica desta Corte de Contas (art. 224, II, "a" do RI TCE/MT) em linguagem clara e compreensível, sobre matéria de competência desta Corte de Contas, apontando-se fatos e suas evidências, responsável e período em que teriam ocorrido (art. 219 c/c art. 225 do RI TCE/MT).

14. Diante disso, este Ministério Público de Contas manifesta-se pelo **conhecimento da Representação de Natureza Interna.**

## 2.2. MÉRITO

15. No caso em tela, a Representação Interna identificou possíveis irregularidades na contratação de empresa para prestação de serviços contábeis por parte da empresa contratada M. Gisselda Spader EIRELI-ME, uma vez que as atividades desenvolvidas eram inerentes a atribuições de cargos do quadro permanente de pessoal.

16. Assim, passa-se, então, à análise pormenorizada do apontamento, bem como da defesa apresentada.

**Responsável: JEFERSON FERREIRA GOMES - ORDENADOR DE DESPESAS**





**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

17. Segundo a Equipe Técnica, em 2018 a Prefeitura Municipal de Comodoro firmou contratos com a empresa M. Gisselda Spader EIRELI-ME (contratos nº 24/2018, 45/2018 e 134/2018) para execução de serviços contábeis, contudo tais atividades são inerentes a cargos do quadro permanente de pessoal.

18. Em sede de **defesa**, o responsável, preliminarmente, fez um breve histórico sobre as contratações de serviços contábeis pelas várias administrações do município de Comodoro, fato que levou o Ministério Público a desprezar as denúncias realizadas.

19. Posteriormente, destacou que o escritório de contabilidade M. Gisselda Spader Eireli ME já prestava serviço de contabilidade na gestão anterior (2013/2016).

20. Em relação aos contratos nº 24/2018<sup>8</sup>, nº 45/2018<sup>9</sup> e nº 134/2018<sup>10</sup>, salientou que com a nova implantação pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em 2012, do Cadastro Único de Convênios – CAUC, sistema de informação para transferências voluntárias, que tem por objetivo a regularidade ou pendência na contabilidade das prefeituras, houve a exigência de total perfeição nas informações sobre repasses e aplicações de recursos públicos.

21. Ressaltou que para operar o Cadastro Único de Convênios – CAUC, não basta ser contador ou técnico em informática, precisa de muita dedicação e conhecimento, pois o sistema possui diversos prazos a serem atendidos e exige perfeição na transmissão de informações, pois qualquer erro, por menor que seja, pode bloquear o recebimento de recursos federais.

22. Arguiu que as informações prestadas pelo contador da Prefeitura, senhor Gustavo André Rocha, nos autos do processo 1001207-32.2019.811.0046, são

<sup>8</sup> Valor R\$160.00,00 Consultoria e Assessoria em nível complementar a título de apoio Logístico a Controladoria interna contabilidade e demais órgãos.

<sup>9</sup> Valor R\$ 45.000,00 Elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias de acordo com a nova contabilidade aplicada ao setor público com o novo ementário da receita.

<sup>10</sup> Valor R\$ 57.000,00 Elaboração do projeto de lei da proposta orçamentária LDO nos entendimentos da nova contabilidade aplicada ao setor público considerando a legislação vigente.





esclarecedoras e dão uma dimensão do quanto se faz necessário ter conhecimentos técnicos do plano de contas.

23. Argumentou que o senhor Gustavo André Rocha, inclusive corrobora com a necessidade de ajuda a contadoria 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.

24. Destacou que esse tipo de contratação, já vinha sendo realizada pelas administrações anteriores, motivadas pela carência de mão de obra. Isso porque, não basta ter formação em contabilidade, deve se ter conhecimento necessário para atuar no setor, tendo em vista o volume de atos e fatos administrativos/contábeis, a exemplo do ano de 2017 que foram emitidos 7.288 empenhos, 10.609 liquidações, 11.195 ordens de pagamento, 6.140 despesas extra-orçamentárias, dentre outros.

25. Elencou as principais atividades exercidas pelo contador na gestão pública e posteriormente, informou que para exercer o ofício de contador a legislação requer habilitação profissional específica e amplo conhecimento multidisciplinar em matemática, economia, administração e direito (tributário, do trabalho, Previdenciário e empresarial). Por isso o contador é um profissional habilitado para registrar, analisar controlar e evidenciar os atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

26. Frisou que, como outras ações civis públicas, o Ministério Público não se incumbiu de provar as imputações de dano ao erário a ele atribuídas, pois a contratação foi realizada mediante prévia licitação (pregão presencial) amplamente publicado.

27. Expôs que no processo investigatório promovido pela Câmara Municipal também não foram encontrados indícios de irregularidade ou qualquer infração político-administrativa ou de improbidade.

28. Acentuou que as testemunhas ouvidas pela Comissão Processante da Câmara dos Vereadores comprovaram que os pregões foram realizados com total lisura, pautadas nos princípios da legalidade, publicidade e moralidade. Durante a





instrução processual, restou comprovado que não houve precariedade nas contratações.

29. Por fim, requereu a improcedência das acusações de prática de improbidade administrativa, em razão da inexistência de ilegalidade ou irregularidade, bem como pela inexistência do elemento subjetivo dolo ou má-fé, requisitos imprescindíveis à formação de indícios de ato de improbidade.

30. Após análise da defesa apresentada, a **Secretaria de Controle Externo**, manteve a irregularidade, tendo em vista que os serviços contratados constituem atribuições de servidores efetivos, sendo que em alguns casos os serviços foram executados pelos próprios servidores, como foi o caso da elaboração da LDO de 2020

31. **Feitas essas considerações, passa-se a análise ministerial.**

32. Como sabido é perfeitamente legal a contratação pelo Município de empresa especializada em serviços de consultoria contábil para o exercício de diversas atividades, como, por exemplo, para treinamento de servidores ou assessoria de serviços específicos.

33. Contudo, a pessoa física ou jurídica contratada não poderá exercer atividades finalísticas do órgão, uma vez que o ordenamento jurídico pátrio não ampara a contratação de empresa para realização de atividades inerentes aos cargos públicos de provimento efetivo, qual seja contadores.

34. Nesse sentido, este Tribunal de Contas já se posicionou acerca da 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, abaixo transcrita:

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. (grifei)

36. Assim, consoante Resolução desta Corte, 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.

37. Esse entendimento também é manifestado na jurisprudência deste Tribunal<sup>11</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.**

<sup>11</sup> Boletim de Jurisprudência Edição Consolidada | fevereiro de 2014 a junho de 2019





(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).

38. Nessa toada, concluiu-se 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 no que concerne à análise, elaboração de balancetes, balanços, demonstrativos de contas e empenhos, controle da execução orçamentária e movimentação de recursos, acompanhamento e assessoramento dos envios de informações ao APLIC e LRF.

39. Quanto ao assunto, convém colacionar 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 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). Grifou-se

40. Extraí-se do enxerto acima 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 8.666,93.

41. Além disso, a contratação de qualquer profissional ou empresa por tempo determinado, principalmente assessoria contábil, deve ser precedido de processo licitatório.

42. Adentrando-se no caso em apreço, constata-se que a empresa M. Gisselda Spader EIRELI-ME foi contratada para prestação de serviços de assessoramento contábil na Prefeitura de Comodoro. Verifica-se também que a grande celeuma da questão envolve saber se os serviços contratados confundem-se com os prestados pelos cargos de natureza permanente.





43. Entretanto, malgrado o embate, não foram acostados aos autos a lei que rege a atividade de contador na Prefeitura de Comodoro, bem como os contratos da empresa e suas atribuições.

44. Não obstante a isso, foi encontrado no Portal Transparência da Prefeitura de Comodoro a Lei nº 1.460/2013, a qual elenca as atividades gerais de contador no município. De outra banda, no doc. digital nº 253341/2019, pag. 20/21, o Contador efetivo do município, Sr. Gustavo André Rocha, enumerou as atividades desenvolvidas pela empresa contratada. Ademais, após buscas ao Portal transparência do Município e Sistema Aplic, foi possível encontrar o termo de referência dos contratos firmados, o que permitiu a elaboração de um quadro comparativo, a seguir explanado:

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, cria o Cargo de Provimento Efetivo de Contador.	Atividades desenvolvidas pela empresa M. Gisselda Spader Eireli ME - Contrato nº 24/2018, 45/2018 e 134/2018 - 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.  Contrato nº 134/2018 - , nos entendimentos da nova contabilidade aplicada ao setor público, considerando a legislação vigente  Contrato nº 24/2018 - Consultoria e assessoria, em nível complementar a título de apoio logístico a controladoria interna, contabilidade e demais órgãos.
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 - SINCOF;	
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;	
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 ao 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>	
--	--	--

45. Por meio do quadro acima, é possível extrair que a empresa M. Gisselda Spader EIRELI-ME exercia tanto funções operacionais como de assessoramento na prefeitura. Verifica-se que o TR/edital do certame é genérico, sem explanar minuciosamente quais são os serviços que deveriam ser executados pela contratada, fato que dificulta a análise comparativa dos serviços desempenhados pelo contador municipal e pela empresa contratada.

46. Essa dificuldade também foi relatada na manifestação da Controladora Interna, presente no doc. digital nº 253341/2019, pag. 52, senão vejamos:

**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?**

47. Em outro norte, averigua-se que muitas atividades desempenhadas pela empresa confundem-se com a função de Contador, como por exemplo "Elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentários (LDO)" e "Elaboração do projeto de lei da proposta orçamentária (LOA)".





48. Essa constatação também foi confirmada pela Controladora Interna em seu depoimento ( doc. digital nº 253341/2019, pag. 50):

**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.**

49. Ademais, várias atividades desempenhadas pela empresa e citadas pelo contador, configuram-se como atividades permanentes e rotineiras, tendo em vista a realização periódica destas. 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 terceirização ilícita de mão-de-obra.

50. Este, inclusive, é o teor do Prejulgado nº 06 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, como segue:

**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.**

51. Cumpre enfatizar também que, após de buscas no sistema Aplic, verificou-se 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, por meio





de empresa contratada.

52. **Desta feita, ante a todas essas constatações, outra alternativa não resta a este Ministério Público de Contas, senão opinar pela manutenção da irregularidade KB16.**

53. Nessa toada, perpassada a análise quanto à manutenção da irregularidade, faz-se necessário analisar se a conduta do responsável se reveste de dolo ou de erro grosseiro, nos termos exigidos pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro a saber o Decreto-lei 4.657/1942: **“O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”**. (grifo nosso)

54. Importa ressaltar que o art. 28 da LINDB trata do direito sancionador, em especial às condições de aplicação de penalidades sobre as quais o gestor estará sujeito, adentrando, pois, no campo da culpabilidade administrativa. Doravante, caso não se configure o dolo ou o erro grosseiro, a responsabilidade do agente pública será afastada.

55. Quanto ao dolo, percebe-se que este se aproxima da ideia de “má-fé”. Fábio Medina Osório<sup>12</sup> 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.

56. Nesse diapasão, verifica-se que o dolo, em direito administrativo, basear-se-á no desrespeito à legalidade exigida para o ato, mais especificamente numa vontade dirigida contra a boa-fé estatal.

57. Tendo o exposto, este *Parquet* não verificou, no caso concreto, uma vontade dirigida à prática da ilegalidade. Até porque, não basta a ilegalidade do ato para comprovar a presença do dolo. Faz-se mister, como dito, avaliar subjetivamente o

---

12 OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade Administrativa. Ed. Síntese, Porto Alegre, 1998, p. 135.





ato do agente, para, assim, formar um juízo de reprovabilidade. De modo que carecem, pois, quaisquer evidências nos autos de que o gestor, voluntariamente, buscou a realização de um ato desprovido de finalidade pública, ou mal-intencionado, não cabe sua penalização na modalidade dolo.

58. Nesse caminho, cumpre analisar a suposta presença de erro grosseiro.

59. O Tribunal de Contas da União entende como erro grosseiro a conduta do agente que se distancia do esperado do administrador sem que este tenha que agir de forma extraordinária. No Acórdão nº 2860/2018-Plenário, o Ministro Augusto Sherman enfatizou: “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”.

60. Nesse ponto, este *Parquet* visualiza sim uma ação do Prefeito Municipal abaixo do referencial considerado do administrador médio. Entende-se aqui que o gestor 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.

61. Em todo caso, em que pese se ter constatado o erro grosseiro cometido pelo gestor, o que, *a priori*, seria causa de penalização por esta Corte, opina-se pela conversão da multa em determinação.

62. É sabido das limitações vivenciadas por muitos municípios mato-grossenses no que tange a mão de obra especializada, uma vez que tem-se sempre um embate no quatrínômio salário X nº de servidores X gasto de pessoal X localização/tamanho do município.

63. Isso porque, em municípios pequenos, nos quais a Receita Corrente Líquida - RCL é menor, os salários não são atrativos suficiente 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.

64. Por outro lado, quando o são, 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. São estas situações que resultam na contratação irregular de empresa de Assessoria e Consultoria, por muitos municípios, tendo em conta 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.

65. Desta forma, mascara-se situações irregulares por meio de Termos de Referência/Editais genéricos, e terceiriza-se atividade-fim da Administração Pública.

66. Veja-se, a conversão da penalidade em determinação não representa uma defesa a contratação da empresa, mas apenas um esboço do conhecimento da realidade e dificuldade vivenciada por municípios pequenos, tal como o município de Comodoro<sup>13</sup>. Dado que uma penalização e/ou determinação com prazos exíguos por parte desta Corte pode prejudicar no 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.

67. Outrossim, entende-se a necessidade de contínuo treinamento dos servidores públicos municipais, para que os contratos de Assessoria, que é uma exceção, não se transformem em regra e atividade permanente na Administração Pública.

68. Por esta razão, este *Parquet* de Contas manifesta-se pela manutenção do achado KB16, abstendo-se da aplicação de multa, sem prejuízo da determinação legal<sup>14</sup> para que a atual gestão elabore, no prazo de 30 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 execução de atividades previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (elaboração da LOA, LDO, PPA, RREO, RGF).

13 População estimada de 20.763 pessoas (2019) <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt/comodoro.html> - Acessado em 14/02/2020

14 Art. 22 da Lei Complementar nº 267/2009.





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

70. Com o fito de se evitar prejuízos maiores ao município e possibilitar o treinamento dos servidores durante esse lapso temporal, opina-se que os contratos vigentes com empresas de Assessoria e Consultoria contábil, cujo objeto não se configuram atividades singulares, excepcionais e de alta complexidade devem ser mantidos, até seu termo final, vedando-se qualquer tipo de aditivo.

71. Manifesta-se, por fim, para que a Controladoria Interna do município realize auditorias programadas no setor contábil, com o fito de identificar gargalos e fazer recomendações. 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.

### 3. CONCLUSÃO

72. Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas, no uso de suas atribuições constitucionais, opina:

a) pelo **conhecimento** da Representação de Natureza Interna, em razão do preenchimento dos pressupostos e condições processuais previstos nos artigos 224, inciso II, “b”, 219 e 225, da Resolução Normativa nº 14/2007;

b) no **mérito**, pela **procedência** da Representação de Natureza Interna, em razão da manutenção do achado **KB16**;

c) pela **determinação legal**<sup>15</sup> para que a atual gestão:

c.1) **elabore**, no prazo de 30 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 execução de atividades previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (elaboração da LOA, LDO, PPA, RREO, RGF);

<sup>15</sup> Art. 22 da Lei Complementar nº 267/2009.





c.2) **abstenha-se** de contratar empresa de Consultoria e Assessoria Contábil para realização de atividades rotineiras do setor contábil e administrativo da prefeitura.

c.3) **mantenha** os contratos vigentes com empresas de Assessoria e Consultoria contábil, cujo objeto não se configuram atividades singulares, excepcionais e de alta complexidade, até seu termo final, vedando-se qualquer tipo de aditivo.

d) pela **determinação legal** a Controladoria Interna do município para que realize auditorias programadas no setor contábil, com o fito de identificar gargalos e fazer recomendações. 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.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, 19 de fevereiro de 2020.**

(assinatura digital)<sup>16</sup>  
**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
Procurador de Contas

<sup>16</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

