

Processo: 1095560
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrentes: Maria Arlete dos Santos Azevedo, Charles Paranhos Oliveira, Geraldo Wailson Carvalho, Cíntia Cristina Santos Caldeira
Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Aricanduva
Processo referente: 1007490, Inspeção Ordinária
Procuradores: Geidson de Jesus Ramos Cabral, OAB/MG 97219; Evandro de Oliveira Queiroz, OAB/MG 120899; Fernanda Di Pietro Carvalho, OAB/MG 124179; Rafaela Godinho da Silva, OAB/MG 166497; Rodrigo Bebiano Pimenta, OAB/MG 102635; Valdinei Santos de Sousa, OAB/MG 148087
MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

TRIBUNAL PLENO – 4/5/2022

RECURSO ORDINÁRIO. DECISÃO CAMERAL. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS E JURÍDICOS POR PREGÃO PRESENCIAL. ADITAMENTOS CONTRATUAIS. RAZÕES RECURSAIS IMPROCEDENTES. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CONSUNÇÃO OU ABSORÇÃO. DESCONSTITUIÇÃO DE PARTE DO VALOR DAS MULTAS COMINADAS. PROVIMENTO PARCIAL.

1. Desacolhem-se as razões recursais, porquanto não foi cabalmente demonstrado que a assessoria e a consultoria contratadas não se enquadram, pela sua natureza, entre os trabalhos prestados rotineiramente pelos servidores que integram as categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da Administração Municipal.
2. Aplicando-se ao caso o princípio da consunção ou absorção, desconstitui-se a multa cominada pela irregularidade das prorrogações e apostilas contratuais, por entender que ela está absorvida pela mais grave, qual seja: a contratação irregular oriunda do pregão presencial realizado, pelo fato de não ter sido comprovada a sua real necessidade para a Administração Municipal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento, das Notas Taquigráficas e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer do recurso ordinário interposto, preliminarmente, por unanimidade;
- II) dar parcial provimento ao recurso ordinário, no mérito, por maioria, para desconstituir a multa de R\$3.000,00 (três mil reais) cominada à Sra. Maria Arlete dos Santos Azevedo, ex-Prefeita Municipal de Aricanduva, relativamente aos aditamentos contratuais de serviços de assessoria e consultoria contábil e jurídica, permanecendo inalterados os demais capítulos da decisão prolatada pelo Colegiado da Segunda Câmara, na Sessão de 3/9/2020, nos autos da Inspeção Ordinária nº 1.007.490;

III) determinar o cumprimento das disposições regimentais pertinentes, em especial aquelas previstas no art. 365, e, ao final, o arquivamento dos autos.

Votaram o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro José Alves Viana. Vencido, no mérito, o Conselheiro Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 4 de maio de 2022.

MAURI TORRES
Presidente

GILBERTO DINIZ
Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS

TRIBUNAL PLENO – 4/5/2022

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos do recurso ordinário interposto pelos Srs. Maria Arlete dos Santos Azevedo, ex-Prefeita Municipal de Aricanduva; Charles Paranhos Oliveira, ex-Chefe do Departamento de Compras e Licitações; Geraldo Wailson Carvalho, ex-Secretário Municipal de Administração e Finanças; e Cíntia Cristina Santos Caldeira, ex-Pregoeira Municipal, em face da decisão prolatada pelo Colegiado da Segunda Câmara, na Sessão de 3/9/2020, nos autos da Inspeção Ordinária nº 1.007.490, conforme súmula do acórdão disponibilizada no Diário Oficial de Contas – DOC de 5/10/2020, nestes termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** acolher em parte os achados apontados pela Unidade Técnica, em inspeção; **II)** aplicar multa pessoal, com base no inciso II do art. 318 da Resolução n. 12/2008, no valor total de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), à então Prefeita Municipal de Aricanduva, Maria Arlete dos Santos Azevedo, sendo R\$ 3.000,00 (três mil reais) para cada uma das seguintes ocorrências: **II.1)** aditamentos contratuais de serviços de assessoria e consultoria em Contabilidade Pública e jurídica consultiva e contenciosa com prorrogação de prazo, cujo objeto não possui características de serviços de caráter continuado, por infringência ao disposto no inciso II do art. 57 da Lei n. 8.666/93 **II.2)** contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica sem apresentação de caráter excepcional e extraordinário, havendo Procuradoria Municipal e cargo de advogado na estrutura administrativa do órgão, por contrariar o disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal; **III)** aplicar multa pessoal e individual, com base no inciso II do art. 318 da Resolução n. 12/2008, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), ao Senhor Charles Paranhos Oliveira, Chefe do Departamento de Compras e Licitação, ao Senhor Geraldo Wailson Carvalho, Secretário Municipal de Administração e Finanças, e à Senhora Cíntia Cristina Santos Caldeira, Pregoeira, pela seguinte ocorrência: **III.1)** exigências de habilitação contidas no edital e Termo de Referência do Pregão Presencial excedendo os limites definidos em lei e impactando na competitividade do certame, violando a diretriz prevista no art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93; **IV)** determinar a intimação das partes e dos procuradores do inteiro teor desta decisão, nos termos do disposto no art. 166, § 1º, I, c/c art. 364, caput, do RITCMG e, transcorrido o prazo estipulado sem o recolhimento do valor devido, o cumprimento das determinações do art. 364, parágrafo único, regimental. **V)** determinar o arquivamento dos autos nos termos do art. 176, inciso I do RITCMG, ultimadas as providências cabíveis.

Os recorrentes, às fls. 1 a 19, alegaram que a decisão recorrida desconsiderou a realidade vivenciada no Município, além de ser incompatível com a jurisprudência de tribunais superiores e com alterações legislativas recentes.

Alegaram que a existência de cargo de procurador ou de contador no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal não conduz à conclusão de que a contratação de assessoria jurídica ou contábil seria irregular. Nessa linha, sustentaram que a decisão por terceirizar o referido serviço foi justificada nos respectivos processos licitatórios realizados, sendo uma questão de mérito administrativo do gestor municipal.

Aduziram, em síntese, que a necessidade de contratação dos serviços de assessoria contábil e jurídica “foi ponderada e definida por diversos aspectos, vinculados à limitação local/regional,

de qualificação técnica, de gestão pública de pessoal e de despesas relacionadas, de demandas de trabalho, considerados o volume e a complexidade, dentre outros”.

Destacaram que a terceirização em causa ocorreu diante da complexidade dos serviços demandados e da inexistência de profissionais especializados no Município, bem como invocaram as disposições do § 1º do art. 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, para afirmar que a decisão recorrida ignorou os obstáculos e dificuldades enfrentados pelo gestor. Ainda, para os recorrentes, os Municípios não seriam obrigados a criar órgão de advocacia pública e citaram ementas de julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) para corroborar suas afirmações.

Alegaram que a decisão recorrida desconsiderou as inovações legislativas introduzidas na Lei nº 8.906, de 4/7/1994, e no Decreto-Lei nº 9.295, de 27/5/1946, segundo as quais os serviços prestados por advogados e contadores são, por sua natureza, técnicos e singulares quando comprovada a notória especialização, e mencionaram a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 45, que tramita no STF.

Os recorrentes afirmaram que os serviços contratados seriam complexos e continuados, não se encerrando de forma instantânea, de modo que a decisão recorrida julgou irregulares, de maneira indevida, os aditamentos contratuais formalizados. Amparados em decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) e em lições doutrinárias, defenderam que um serviço de natureza contínua é caracterizado pela “imperiosidade da sua prestação ininterrupta em face do desenvolvimento habitual das atividades administrativas, sob pena de prejuízo ao interesse público”.

Nessa linha, argumentaram que as “prorrogações dos prazos contratuais estavam intimamente ligadas à indispensabilidade de manutenção dos serviços contratados diante da realidade vivenciada no interiorano Município de Aricanduva. As prorrogações foram necessárias à manutenção das atividades administrativas desenvolvidas, e, por outro lado, sua interrupção causaria prejuízo ao desenvolvimento habitual das atividades administrativas e ao interesse público”.

Amparados nessas razões, requereram o conhecimento e o provimento do recurso ordinário, para a reforma da decisão recorrida, ou, alternativamente, a redução das multas aplicadas.

Com base nos dados contidos na certidão passada pela Secretaria do Pleno, à fl. 22, recebi o recurso ordinário, consoante despacho de fl. 23 e 23-v.

Instada a se manifestar, a Unidade Técnica, às fls. 24 a 34-v, manifestou-se pela rejeição das razões recursais e, por conseguinte, pela manutenção da decisão recorrida.

No parecer de fls. 37 e 38, o Ministério Público junto ao Tribunal opinou pelo conhecimento e pelo não provimento do recurso ordinário.

À peça nº 8 do SGAP, consta o arquivo digitalizado dos autos do processo, tendo sido encartado o Termo de Digitalização de Autos Físicos à peça nº 9.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

ADMISSIBILIDADE

Da análise dos pressupostos de admissibilidade, sobressai que o recurso foi ajuizado em face da decisão prolatada pelo Colegiado da Segunda Câmara, na Sessão de 3/9/2020, dentro do trintídio estabelecido no art. 335 da Resolução nº 12, de 2008, e por partes legitimadas para recorrer, porquanto foram diretamente alcançadas pela decisão recorrida.

Assim sendo, em preliminar, voto pelo conhecimento do recurso ordinário.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Conheço.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Conheço.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADA A ADMISSIBILIDADE.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

MÉRITO

Na decisão recorrida, foram julgados parcialmente procedentes os apontamentos feitos pela equipe de inspeção, em razão de terem sido identificadas as seguintes irregularidades: a) “aditamentos contratuais de serviços de assessoria e consultoria em Contabilidade Pública e jurídica consultiva e contenciosa com prorrogação de prazo, cujo objeto não possui características de serviços de caráter continuado, por infringência ao disposto no inciso II do art. 57 da Lei n. 8.666/93”; b) “contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica sem apresentação de caráter excepcional e extraordinário, havendo Procuradoria Municipal e cargo de advogado na estrutura administrativa do órgão, por contrariar o disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal”; e c) “exigências de habilitação contidas no edital e Termo de Referência do Pregão Presencial excedendo os limites definidos em lei e impactando na competitividade do certame, violando a diretriz prevista no art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93”.

Consequentemente, foi aplicada multa de R\$6.000,00 (seis mil reais) à Sra. Maria Arlete dos Santos Azevedo, ex-Prefeita Municipal de Aricanduva, sendo R\$3.000,00 (três mil reais) para cada uma das irregularidades descritas nas letras “a” e “b”. Ademais, foi aplicada multa pessoal e individual de R\$3.000,00 (três mil reais) aos Srs. Charles Paranhos Oliveira, ex-Chefe do Departamento de Compras e Licitações, Geraldo Wailson Carvalho, ex-Secretário Municipal de Administração e Finanças, e Cinthia Cristina Santos Caldeira, Pregoeira Municipal, à época, pela irregularidade indicada na alínea “c”.

De início, esclareço que os recorrentes não impugnaram os fundamentos, nem apresentaram quaisquer razões para infirmar a decisão recorrida, relativamente à irregularidade indicada na alínea “c”. Tanto é que, sem formular qualquer argumento acerca das irregularidades atinentes às exigências de habilitação, os recorrentes sintetizaram as razões recursais, à fl. 5, nos seguintes termos:

Sob três vertentes a decisão proferida nos presentes autos merece ser reformada, quais sejam: 1) a inexistência de obrigação de provimento de Procuradorias Municipais ou em número de cargos suficiente e compatível com as demandas do gestor e a consequente ausência de irregularidade na terceirização de serviços jurídicos e contábeis; 2) a incontestável singularidade adstrita à própria natureza dos serviços profissionais do advogado e do contador; e 3) a indiscutível natureza contínua e perene dos serviços de assessoramento jurídico e contábil apta a permitir a realização de prorrogações contratuais.

Passo, então, à análise individualizada das razões recursais sobre as irregularidades descritas nas letras “a” e “b” da decisão recorrida.

1. Contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica

No acórdão recorrido, o Colegiado da Segunda Câmara julgou irregular a contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica, por entender que não teriam caráter excepcional e extraordinário, considerando a existência de Procuradoria Municipal e de cargo de advogado na estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Aricanduva.

Nesse sentido, considerou-se que os objetos dos contratos celebrados pelo Município de Aricanduva descreviam apenas serviços genéricos e amplos, sendo que a jurisprudência é consolidada no sentido de que os serviços jurídicos, em virtude de seu caráter contínuo e permanente, devem ser contratados, em regra, por meio de concurso público, de modo que a contratação por licitação seria a exceção. Ademais, foi asseverado que o ente apenas poderia contratar serviços de advocacia caso não existisse procuradoria jurídica instituída ou nos casos em que, em razão das peculiaridades locais, ficasse comprovado que a contratação de serviços jurídicos por licitação fosse a solução mais eficiente e econômica.

Assim, por considerar que não houve comprovação de que o Município não tinha condições de executar os serviços por meio do seu quadro próprio de procuradores, seja efetivo ou de recrutamento amplo, julgou-se irregular a contratação dos serviços de assessoria e consultoria jurídica, por contrariar o disposto no inciso II do art. 37 da Constituição da República.

Os recorrentes alegaram que o fato de existir cargos de procurador e de contador no quadro funcional da Prefeitura Municipal não implicaria na irregularidade da contratação de assessoria jurídica ou contábil, sendo que a decisão por terceirizar os serviços teria sido justificada no processo licitatório. Além disso, aduziram, em linhas gerais, que a contratação ocorreu em razão da complexidade dos serviços demandados e da inexistência de profissionais especializados no Município de Aricanduva, e que os serviços prestados por advogado e contador são, por natureza, singulares. Sustentaram, ainda, que, diante da não obrigatoriedade de criação de órgão de advocacia pública municipal, conforme jurisprudência do STF, seria possível a terceirização de tais serviços.

A Unidade Técnica, às fls. 24 a 34-v, depois de examinar os argumentos recursais, concluiu que as alegações lançadas pelos recorrentes não foram capazes de afastar a irregularidade verificada nos autos antecedentes.

O Ministério Público junto ao Tribunal, no parecer de fls. 37 e 38, entendeu que os recorrentes não lograram êxito em apresentar argumentos de fato ou de direito para modificar a decisão recorrida.

Pois bem. É necessário assentar que não se discute, nos autos, se os serviços contábeis e jurídicos são singulares ou não, para o fim de contratação direta por inexigibilidade de licitação. Essa questão, que já foi devidamente enfrentada por este Tribunal em outras oportunidades, até mesmo em razão de recentes inovações legislativas, não interfere no deslinde da controvérsia existente nos autos, já que a contratação dos serviços de assessoria jurídica e contábil pela Prefeitura Municipal de Aricanduva se deu por meio de processo licitatório, mais especificamente pelo Pregão Presencial nº 003/2013.

A verificação da irregularidade nos autos antecedentes e a consequente aplicação de multa à Sra. Maria Arlete dos Santos Azevedo não ocorreu porque se considerou que os serviços advocatícios e contábeis contratados não seriam singulares nos termos exigidos pela Lei nº 8.666, de 1993, como parecem crer os recorrentes. Diferentemente disso, a contratação dos serviços jurídicos foi julgada irregular porque se entendeu que não teria ficado comprovada a sua real necessidade, diante do fato de existir, no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal, profissionais para o desempenho das pretendidas tarefas.

Também não é o caso de discutir se há obrigatoriedade ou não de criação de Procuradoria no Município de Aricanduva, até porque ela já existe. Conforme previsto no inciso III do art. 4º da Lei Complementar Municipal nº 314, de 2005, que dispõe acerca da reestruturação Administrativa da Prefeitura Municipal de Aricanduva, a Procuradoria Municipal é um órgão de assessoria, consultoria e planejamento superior da Prefeitura Municipal, sendo as suas competências previstas no art. 10 do mesmo diploma legal (fls. 111 a 113 do arquivo identificado como peça nº 1 do processo principal).

A meu ver, é precisamente pelo fato de existir Procuradoria no Município de Aricanduva que a contratação dos serviços jurídicos por licitação foi inquinada como irregular na decisão recorrida. Isso porque, no que concerne à admissão de pessoal para realização de atividades permanentes que integram os quadros da Administração Pública direta e indireta, tem-se que, com fundamento no inciso II do art. 37 da Constituição da República, o concurso público é o procedimento previsto, em regra, para selecionar aqueles que vierem a ocupar cargos ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses especificadas no texto constitucional, como, por exemplo, contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos previstos na lei de cada ente político sobre essa matéria.

O atual entendimento deste Tribunal acerca do instituto da terceirização de serviços jurídicos, em que o exame do instituto deixou de ser considerado estritamente sob o binômio “atividade-fim” e “atividade-meio”, pode ser extraído da resposta dada à Consulta nº 1.076.932, na Sessão de 3/2/2021, cuja súmula do parecer foi vazada nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** admitir a Consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B do RITCEMG; **II)** fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos: **1)** é possível a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito municipal, desde que as atividades contratadas não caracterizem manifestação do poder de império estatal, estando vedada para as funções que: **a)** envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; **b)** sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; **c)** estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; **d)** sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar

de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal; 2) a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica compatível com os paradigmas legais deve observar a regra definida no art. 37, XXI, da Constituição da República, ou seja, contratação mediante a realização de procedimento licitatório; 3) é possível, porém, a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, dos serviços de assessoria jurídica quando caracterizados como serviço técnico especializado previsto no art. 13 da Lei nº 8.666/93, desde que comprovadas no caso concreto, por meio do procedimento de justificação descrito no art. 26 da mesma norma, a notória especialização do prestador e a singularidade do objeto, assim considerado aquele que exige, na seleção do melhor executor, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação; III) revogar as teses estabelecidas nas Consultas nos 684.672, 708.580, 735.385, 765.192, 873.919 e 888.126, deliberadas, respectivamente, em 01/09/04, 08/11/06, 17/10/07, 27/11/08, 10/04/13 e 08/08/13, nos termos do parágrafo único do art. 210-A do RITCEMG; IV) determinar que sejam cumpridas as disposições do art. 210-D da Resolução nº 12/08.

Conforme consta na decisão recorrida, o art. 10 da Lei Complementar Municipal nº 314, de 2005, prevê que a Procuradoria Municipal é o órgão de representação judicial do Município e de assessoramento jurídico ao Prefeito e demais órgãos, tendo as suas competências sido explicitadas nos incisos que integram o indigitado dispositivo legal. A Lei Municipal nº 412, de 2011, que alterou o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos da Prefeitura Municipal de Aricanduva, por sua vez, prevê a existência de cargo de Procurador Municipal e de Advogado.

Paralelo a isso, no Anexo I – Termo de Referência do edital do Pregão Presencial nº 003/2013, mais especificamente no subitem 2.2, foram indicados serviços que correspondem às próprias competências da Procuradoria Municipal, razão pela qual, nos termos do entendimento deste Tribunal, a execução indireta dos serviços licitados pela Prefeitura Municipal de Aricanduva aqui examinados seria irregular, porquanto não foi cabalmente demonstrado que a assessoria e a consultoria contratadas não se enquadram, pela sua natureza, entre os trabalhos prestados rotineiramente pelos servidores que integram as categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão.

Em razão disso, entendo que a irregularidade decretada na decisão recorrida e a multa de R\$3.000,00 (três mil reais) cominada à ex-Prefeita do Município de Aricanduva, Sra. Maria Arlete dos Santos Azevedo, autoridade que autorizou a abertura do procedimento de contratação, homologou o certame e subscreveu os respectivos instrumentos de contratos decorrentes do Pregão Presencial nº 003/2013, devem ser mantidas inalteradas.

2. Aditamentos contratuais

Na decisão recorrida, entendeu-se irregular as prorrogações e os apostilamentos celebrados pelo Município de Aricanduva com a DSA Assessoria e Consultoria Ltda. e a Sena & Cabral Sociedade de Advogados, por violação ao disposto no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993. Como fundamento, foi consignado o seguinte:

O fato é que os serviços – contábeis e jurídicos – contratados pelo Município de Aricanduva não se caracterizaram por serem complexos, determinados, específicos, mas genéricos, próprios da rotina administrativa municipal; atribuições, portanto, que deveriam ser desempenhadas por sua assessoria jurídica e contábil, ou, excepcionalmente, caso uma urgência assim o justificasse, com o acréscimo que viesse a se fazer necessário, mas por tempo determinado, com a devida comprovação dessa necessidade, seja por demanda excessiva e extraordinária ou por complexidade dos trabalhos a serem desenvolvidos.

Os recorrentes sustentaram, em síntese, que os serviços contábeis e jurídicos contratados eram continuados e complexos, sendo necessária sua execução de forma contínua, sob pena de causar prejuízos ao Município. Amparando-se em julgado do TCU, apontaram que “o que caracteriza

um serviço como de natureza contínua é a imperiosidade da sua prestação ininterrupta em face do desenvolvimento habitual das atividades administrativas, sob pena de prejuízo ao interesse público.” Nesse sentido, afirmaram que as prorrogações contratuais foram necessárias à manutenção das atividades administrativas desenvolvidas.

A Unidade Técnica, às fls. 24 a 34-v, concluiu que os argumentos recursais não deveriam ser acolhidos, porque os trabalhos realizados pelas contratadas constituiriam serviços habituais e rotineiros, os quais poderiam ser desenvolvidos por servidores ocupantes de cargos públicos. Nesse sentido, transcrevo os seguintes trechos da manifestação técnica:

Os serviços prestados eram trabalhos habituais da atividade administrativa, que poderiam ser desempenhados pelos órgãos de sua estrutura organizacional (jurídica e contábil) e se, de fato, houvesse demanda por serviços excepcionais ou extraordinários, que não pudessem ser desempenhados pelos órgãos municipais, bastaria a comprovação para a contratação de assessorias jurídica e contábil, com o amparo da Lei Federal de Licitação e da jurisprudência.

[...]

Esse entendimento mostra-se pertinente aos casos em que a prestação de serviço de consultoria ou assessoria contratada seja, de fato, para esta finalidade. No presente caso, o município contava com estrutura para a execução dos mesmos serviços contratados, sendo que os contratos tiveram sucessivas prorrogações dos prazos (exercícios de 2014 a 2016).

O *Parquet* de Contas, no parecer de fls. 37 e 38, amparando-se na manifestação da Unidade Técnica, considerou que não foram apresentados argumentos de fato ou de direito capazes de modificar a decisão recorrida.

Pois bem. A meu ver, de fato, não foram apresentadas razões ou elementos aptos para refutar a irregularidade das prorrogações e dos apostilamentos celebrados pelo Município de Aricanduva com a DSA Assessoria e Consultoria Ltda. e a Sena & Cabral Sociedade de Advogados, mesmo porque, no caso sob exame, o acessório inexoravelmente deve seguir o principal. É dizer, se a contratação foi inquinada de irregular, pelo fato de não ter sido comprovada a sua real necessidade para a Administração Municipal, a prorrogação do prazo dessa contratação, por conseguinte, também é irregular *ab origine*, ou seja, desde a origem.

A situação verificada, em razão de uma conexão lógica e justa, porém, conduz à ponderação de que a irregularidade em exame há de ser absorvida pela irregularidade mais grave, qual seja: a contratação irregular de serviços contábeis e jurídicos, pelo fato de não ter sido comprovada a sua real necessidade para a Administração, em homenagem às emanações do princípio da consunção ou absorção.

A propósito, a incidência do princípio da consunção ou absorção ao caso já havia sido defendida no voto vista proferido pelo Conselheiro Cláudio Terrão, durante o julgamento do processo principal, ocasião em que ele ficou vencido. Mas agora, depois de melhor refletir sobre as nuances que envolvem a questão, entendo que essa é a melhor solução para deslinde do caso sob exame, como exposto acima.

Nessas circunstâncias, entendo que a multa de R\$3.000,00 (três mil reais) cominada à Sra. Maria Arlete dos Santos Azevedo, ex-Prefeita Municipal de Aricanduva, pelos aditamentos contratuais de serviços de assessoria e consultoria contábil e jurídica – consultiva e contenciosa – com prorrogação de prazo, deve ser desconstituída.

III – DECISÃO

Diante do exposto, no mérito, voto pelo parcial provimento do recurso ordinário para desconstituir a multa de R\$3.000,00 (três mil reais) cominada à Sra. Maria Arlete dos Santos

Azevedo, ex-Prefeita Municipal de Aricanduva, relativamente aos aditamentos contratuais de serviços de assessoria e consultoria contábil e jurídica, permanecendo inalterados os demais capítulos da decisão prolatada pelo Colegiado da Segunda Câmara, na Sessão de 3/9/2020, nos autos da Inspeção Ordinária nº 1.007.490.

Cumpram-se as disposições regimentais pertinentes, em especial aquelas previstas no art. 365, e, ao final, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhores Conselheiros, peço vênias ao Relator, mantenho na íntegra a decisão recorrida e nego provimento ao recurso.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

(PRESENTE À SESSÃO PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

* * * * *