



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 575420/15
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA BOA VISTA
INTERESSADO: TERENCEIO BARBOSA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N.º 1054/16 - Tribunal Pleno

Consulta. Possibilidade de terceirização dos serviços contábeis em caso de afastamento temporário do único servidor com atribuições desta ordem, observados os requisitos e limites estipulados no Prejulgado n.º 6.

1. Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de São José da Boa Vista, subscrita por seu Presidente, Sr. Terêncio Barbosa, por meio da qual indaga:

1) No caso de licença-maternidade, licença prêmio, licença por motivo de doença ou licença sem remuneração, é possível a contratação de empresa através de licitação para fazer os serviços contábeis?

2) Em caso negativo, o procedimento é o processo seletivo?

A consulta veio instruída por parecer da assessoria jurídica local, favorável à contratação por meio de licitação, em virtude do menor custo em comparação com o processo seletivo, em especial, por se tratar de uma das “*Câmaras consideradas pequenas*” e da recomendação do Ministério Público, de contratação de universidade para a realização do certame.

Pelo Despacho n.º 1568/15, a consulta foi recebida, tendo a Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca informado na peça n.º 6 a existência, apenas, do Prejulgado n.º 6.

Na Instrução n.º 3743/15, a Diretoria de Contas Municipais entende “*relevante categorizar e distinguir as espécies ‘afastamentos vinculados’ e ‘afastamentos discricionários’ dentro do gênero ‘afastamentos legais’*”, apontando que para os “*afastamentos que prescindem e independem de qualquer juízo de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

oportunidade/conveniência pela administração”, como seria o caso da licença maternidade e da licença para tratamento de saúde, não haveria “outras medidas a serem exigidas do gestor que não as ‘soluções temporárias’ concebidas no Prejulgado n° 6”.

Ressalva, porém, que, “para que o afastamento discricionário possa legitimamente fundamentar e justificar uma ‘solução temporária’ (nos moldes do Prejulgado n.º 6), os motivos e razões de fato para o deferimento hão de ser exaustivamente e expressamente sopesados, analisados, avaliados e enfrentados”, alertando que “deve haver uma excepcionalidade de pertinência/relevância apta a confirmar, categoricamente e de modo eticamente inatacável, a validade do deferimento diante da realidade examinada”.

O Ministério Público de Contas, na manifestação juntada na peça n.º 10, sugere *“a resposta nos seguintes termos: é possível a terceirização dos serviços contábeis em caso de afastamento temporário do único servidor com atribuições desta ordem, cabendo ao Tribunal de Contas o controle de legalidade do ato administrativo que defere o afastamento e do ato administrativo que deflagra o procedimento licitatório de contratação dos serviços, que deverá observar os requisitos e limites estipulados no Prejulgado n.º 6”.*

É o relatório.

2. Preliminarmente, merece integral acolhimento o entendimento esposado pelo douto Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 15495/15, de lavra do douto Procurador Geral, Dr. MICHAEL RICHARD REINER, que diverge da Diretoria de Contas Municipais com relação à necessidade de verificação do caráter discricionário ou vinculado do afastamento temporário do contador efetivo para se definir qual a alternativa a ser utilizado pelo gestor para a execução desses serviços de contabilidade.

A propósito, o seguinte extrato do parecer:

11. Nesse passo, mostra-se irrelevante a hipótese jurídica de afastamento do servidor, esteja ela encartada em competência vinculada ou discricionária. Para que o motivo da terceirização seja legítimo, basta verificar que a situação excepcional (afastamento de servidor efetivo) escora-se em motivo idôneo, ou seja, que o afastamento deferido encontra guarida no ordenamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

jurídico. Naturalmente, se o afastamento tiver objetivos ilícitos ou estiver em desconhecimento com a normativa local, a Corte poderá concluir que a situação de lacuna no serviço público decorre de motivo ilegítimo, o que contaminará de inconstitucionalidade (art. 37, II, da Constituição) a terceirização, além de outras eventuais ilegalidades potencialmente verificadas no caso em concreto.

12. Assim, tanto o ato de eventual deferimento do pedido de afastamento de servidor público, como o ato que deflagra o procedimento licitatório voltado à terceirização das atividades contábeis ou de advocacia, deverão ser devidamente justificados, com a oposição das circunstâncias fáticas e jurídicas que autorizam a edição dos atos.

Na realidade, a indagação do consulente parte do pressuposto de que o afastamento encontrar-se-ia devidamente justificado, com a subsunção a uma das hipóteses autorizadas pela legislação aplicável, independentemente da finalidade que o servidor tenha apresentado em seu pedido.

A questão resume-se, portanto, a verificar se a contratação de prestador de serviço mediante processo licitatório poderia ser adotada em detrimento da contratação temporária de servidor temporário, mediante teste seletivo, levando-se em conta a economicidade dessa opção.

Ainda à guisa de preliminar, entretanto, deve-se destacar que, via de regra, a opção do teste seletivo, dado seu status constitucional, precedente à contratação temporária de que trata o art. 37, IX, da Constituição Federal, deve ter preferência sobre a terceirização pela via da contratação, de modo que a resposta apresentada nesta decisão parte do pressuposto da maior economicidade dessa última opção, na qual se baseou o parecer jurídico da entidade, a f. 2/3 da peça n.º 3, assim considerado como parte integrante da consulta formulada.

Tal esclarecimento é de vital importância para a correta interpretação da resposta à presente consulta haja vista que, quando ausente a constatação da efetiva economicidade da terceirização, deve ser dada preferência à contratação temporária, destinada exatamente para a hipótese em referência de substituição de servidor por “*necessidade temporária de excepcional interesse público*”.

Nesse ponto, os opinativos colhidos apontam favoravelmente a essa possibilidade, enquadrando seus pressupostos dentro daqueles do Prejulgado n.º 6.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acrescente-se que, ainda que o referido prejudgado não tenha tratado, em nenhum momento, dessa situação de afastamento temporário, circunstância essa que, aliás, justifica a resposta à presente consulta, releva notar que as diretrizes que orientaram seus postulados, referentes à excepcionalidade e transitoriedade da contratação, precedida sempre de justo motivo, autorizam, a extensão dessa possibilidade de terceirização.

Dessa forma, como bem alertado pelo douto Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, devem ser adotados os mesmos requisitos neles fixados, notadamente:

a) Mediante licitação (preferencialmente tipo técnica e preço);

*b) Prazo de duração preferencial de até 12 meses (com possibilidade de prorrogação, nos termos do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, desde que **cada prorrogação seja justificada** com os motivos pelos quais não foi possível encerrar a terceirização);*

c) Valor da contratação terá como teto a remuneração prevista para o servidor efetivo;

d) Contabilização dos gastos como despesa com pessoal, para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal;

e) Previsão no edital de responsabilização do contratado pelos documentos públicos que manusear;

f) Possibilidade de responsabilização do gestor pela fiscalização do contrato.

Dirijo, no entanto, com relação àquele indicado no mesmo parecer, com a alínea “g”, referente ao fato de que “Os serviços não poderão ser prestados por contador/advogado ocupante de cargo em outro município (proibição à acumulação de cargos)”.

Nesse ponto, tratando-se de relação contratual de prestação de serviços por pessoa física ou jurídica própria, sua natureza não se equipara àquela do exercício de cargos, empregos e funções públicas, de que trata a Constituição Federal, no art. 37, XVI e XVII da Constituição Federal.

Apenas à guisa de detalhamento, vale mencionar que a expressão “funções públicas” devem ser interpretadas como sendo aquelas definidas em lei, cujo exercício é atribuído a servidores nomeados, sejam eles efetivos ou ocupantes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de cargos comissionados, e não às atividades atribuídas ao prestador de serviço autônomo, pela via contratual, que não mantém vínculo funcional com a administração.

Exatamente por esse motivo, aliás, o Acórdão n.º 1111/08, consagra em sua motivação, especificamente na parte que trata dos serviços de contabilidade no Poder Legislativo, o seguinte:

Além disso, evidencie-se que a terceirização deverá obedecer normas específicas, atentando-se para que a prestação dos serviços não venha a caracterizar vínculo empregatício, ou seja, existência de controle de horário, subordinação e dependência econômica, de acordo com a CLT e Súmula 331 do TST. Saliente-se também que a administração deverá se resguardar quanto a possíveis passivos trabalhistas (f. 11, grifo nosso).

Verifica-se, assim, uma preocupação desta Corte de que referidas terceirizações “*não venha a caracterizar vínculo empregatício*”, de modo que, tomada essa cautela, não há como ser oponível ao caso a proibição de cumulação de cargos, nos termos definidos pela Constituição Federal.

Dessa forma, mostra-se oportuna a substituição do conteúdo da referida alínea “g”, por aquele apontado no Prejulgado n.º 6, exatamente na parte que tratou dos serviços de contadores no Poder Legislativo, ou seja: “*que a prestação dos serviços não venha a caracterizar vínculo empregatício, ou seja, existência de controle de horário, subordinação e dependência econômica, de acordo com a CLT e Súmula 331 do TST*”.

Por fim, apenas como mera complementação, vale lembrar a opção dada pelo mesmo Prejulgado n.º 6, também de forma específica à substituição de contadores no Poder Legislativo, relativa à denominada “*contabilidade centralizada*”:

Propõe-se ainda a possibilidade de que o contador assuma a denominada ‘Contabilidade Descentralizada’, ou seja, a assunção de duas funções, desde que esteja descrito nas atribuições do cargo, sendo remunerado apenas pelo Poder Executivo, o Contador deste Poder poderá assumir a contabilidade do Poder Legislativo. Repise-se aqui que a extinção do cargo neste Poder deverá ser devidamente motivada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Observados os pressupostos da devida motivação, economicidade e legalidade, essa alternativa pode ser disponibilizada ao gestor também no caso de afastamento temporário do titular efetivo do Poder Legislativo.

Face ao exposto VOTO pela resposta à consulta nos exatos termos apresentados pelo douto Ministério Público de Contas, substituindo, apenas, o requisito apontado na alínea “g” do Parecer n.º 15495/15, para o abaixo indicado:

- É possível, quando presentes os pressupostos de economicidade, a terceirização dos serviços contábeis em caso de afastamento temporário do único servidor com atribuições desta ordem, cabendo ao Tribunal de Contas o controle de legalidade do ato administrativo que defere o afastamento e do ato administrativo que deflagra o procedimento licitatório de contratação dos serviços, que deverá observar os seguintes requisitos e limites estipulados no Prejulgado n.º 6:

- a) Mediante licitação (preferencialmente tipo técnica e preço);
- b) Prazo de duração preferencial de até 12 meses (com possibilidade de prorrogação, nos termos do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, desde que **cada prorrogação seja justificada** com os motivos pelos quais não foi possível encerrar a terceirização);
- c) Valor da contratação terá como teto a remuneração prevista para o servidor efetivo;
- d) Contabilização dos gastos como despesa com pessoal, para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- e) Previsão no edital de responsabilização do contratado pelos documentos públicos que manusear;
- f) Possibilidade de responsabilização do gestor pela fiscalização do contrato
- g) Que a prestação dos serviços não venha a caracterizar vínculo empregatício, ou seja, existência de controle de horário, subordinação e dependência econômica, de acordo com a CLT e Súmula 331 do TST.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

Responder à consulta nos exatos termos apresentados pelo douto Ministério Público de Contas, substituindo, apenas, o requisito apontado na alínea “g” do Parecer n.º 15495/15, para o abaixo indicado:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- É possível, quando presentes os pressupostos de economicidade, a terceirização dos serviços contábeis em caso de afastamento temporário do único servidor com atribuições desta ordem, cabendo ao Tribunal de Contas o controle de legalidade do ato administrativo que defere o afastamento e do ato administrativo que deflagra o procedimento licitatório de contratação dos serviços, que deverá observar os seguintes requisitos e limites estipulados no Prejulgado nº 6:

- a) Mediante licitação (preferencialmente tipo técnica e preço);
- b) Prazo de duração preferencial de até 12 meses (com possibilidade de prorrogação, nos termos do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, desde que **cada prorrogação seja justificada** com os motivos pelos quais não foi possível encerrar a terceirização);
- c) Valor da contratação terá como teto a remuneração prevista para o servidor efetivo;
- d) Contabilização dos gastos como despesa com pessoal, para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- e) Previsão no edital de responsabilização do contratado pelos documentos públicos que manusear;
- f) Possibilidade de responsabilização do gestor pela fiscalização do contrato
- g) Que a prestação dos serviços não venha a caracterizar vínculo empregatício, ou seja, existência de controle de horário, subordinação e dependência econômica, de acordo com a CLT e Súmula 331 do TST.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 10 de março de 2016 - Sessão n.º 8.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Presidente