ACÓRDÃO DA 1ª CAMARA	**:**	**AC01-G.JRPC-327/2014**
PROCESSO TC/MS	**:**	TC/7121/2013
PROTOCOLO	**:**	1412650
ÓRGÃO	**:**	PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUIRAÍ
RESPONSÁVEL	**:**	RICARDO FAVARO NETO
CARGO DO RESPONSÁVEL	**:**	PREFEITO
ASSUNTO DO PROCESSO	**:**	CONTRATO ADMINISTRATIVO N. 9/2013
RELATOR	**:**	CONS. JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL

EMENTA

ATIVIDADES-FIM DA ADMINISTRAÇÃO – INVIABILIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

Os serviços compreendidos nas áreas de contabilidade e de orçamento caracterizam atividades-fim da Administração e, desse modo, devem ser realizados por servidores integrantes do quadro de pessoal do ente público, vedada a terceirização.

CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA E CONSULTORIA – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÍPICOS DE ATIVIDADES-FIM DA ADMINISTRAÇÃO – IRREGULARIDADE

Não podendo ser terceirizados os serviços típicos das atividades-fim da Administração, são irregulares os procedimentos de licitação e de celebração de contrato com pessoa física ou jurídica para a prestação de tais serviços, independentemente da denominação de assessoria, consultoria e de outros termos utilizados para expressar os objetos da licitação e do contrato.

INFRAÇÃO – PENALIDADE

Caracterizada a infração, ao seu autor deve ser infligida a penalidade apropriada ao comportamento ilícito.

COMUNICAÇÃO DAS IRREGULARIDADES AO PODER LEGISLATIVO – SUSTAÇÃO DO ATO

Tratando-se de contrato, devem ser comunicadas as irregularidades ao Poder Legislativo municipal, para que seja sustado o ato [contrato] e de imediato solicitado ao Poder Executivo a tomada das medidas cabíveis, consoante previsto na Constituição Estadual e na lei.

INTEMPESTIVIDADE NA REMESSA DE DOCUMENTOS – RECOMENDAÇÃO

Não obstante a declaração de irregularidade de procedimentos administrativos, é recomendado ao gestor para que ele efetivamente cumpra os prazos estabelecidos para a remessa de documentos ao Tribunal, sob pena de sanção.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 8ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, de 20 de maio de 2014, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, em:

I - declarar a irregularidade dos procedimentos de licitação (Pregão Presencial n. 2/2013) e de formalização do Contrato Administrativo n. 9/2013, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Itaquiraí e a empresa Romero & De Paula Ltda. - EPP, pelos atos do gestor que indevidamente licitou e contratou empresa para a prestação de serviços de "*assessoria e consultoria técnica especializada, na área de contabilidade (gestão contábil) e orçamentária*", uma vez que tais serviços estão compreendidos no âmbito das atividades-fim da Administração e assim devem ser realizados por servidores integrantes do quadro de pessoal do ente público, vedada a terceirização, conforme demonstrado nas razões do voto, dando

como fundamento da declaração a regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012;

II - aplicar multa equivalente ao valor de 150 (cento e cinquenta) UFERMS ao Sr. Ricardo Fávaro Neto - CPF n. 328.742.359-20, Prefeito Municipal de Itaquiraí, pelas infrações correspondentes às irregularidades descritas nas razões do voto e sintetizadas no inciso I, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar n. 160, de 2012, devendo tal valor ser pago em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, consoante o disposto no art. 83 da referida Lei;

III - comunicar as irregularidades descritas nas razões do voto e neste Acórdão à Câmara Municipal de Itaquiraí, para que ela suste o ato [contrato] e de imediato solicite ao Chefe do Poder Executivo municipal a tomada das medidas cabíveis, consoante o disposto no art. 77, § 1º, da Constituição Estadual, e no art. 21, § 1º, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

IV - recomendar ao Prefeito Municipal de Itaquiraí, ou a quem sucedê-lo no cargo, para que ele efetivamente cumpra os prazos estabelecidos para a remessa de documentos ao Tribunal, sob pena de sanção.

Campo Grande, 20 de maio de 2014.

Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral - Relator.

RELATÓRIO

Referem-se os autos em processamento ao Contrato n. 9/2013, formalizado entre o Município de Itaquiraí, pelo Prefeito Municipal Sr. Ricardo Fávaro Neto, e a empresa Romero & De Paula Ltda - EPP, objetivando a prestação de serviços de assessoria e consultoria técnica especializada na área de contabilidade (gestão contábil) e orçamentária, objetivando assegurar maior eficiência na execução dos serviços e nas prestações de contas.

Do exame dos documentos constantes dos autos, o Corpo Técnico da 1ª Inspetoria de Controle Externo concluiu, nos termos da Análise Conclusiva n. 13927/2013, que o *procedimento licitatório* e o ato de *formalização* contratual não oferecem condições favoráveis para a aprovação.

Em seguida, a autoridade do Ministério Público de Contas exarou o Parecer GAB.2 DR.JOAOMJ-15786/2013, ressaltando que "*A prática em contratar serviços por meio de contratos administrativos, independente do procedimento licitatório utilizado, não é um ato salutar por parte do Poder Público, quando se tem a possibilidade de contratação por concurso público.*".

E havendo assim se manifestado, o Procurador de Contas opinou:

"*I - Pela ILEGALIDADE e IRREGULARIDADE do procedimento licitatório e da formalização do Contrato Administrativo n. 009/2013, com lastro nas disposições insculpidas no artigo 311, inciso I, c/c art. 312, inciso II (primeira parte), ambos da Resolução Normativa TC/MS n. 057 de 7 de junho de 2006.*

II - Pela APLICAÇÃO DE MULTA ao responsável... .

III - Pela DETERMINAÇÃO à Câmara Municipal de Itaquiraí/MS para que adote as medidas cabíveis junto ao Poder Executivo com vistas à SUSTAÇÃO do Contrato Administrativo n. 009/2013, dando ciência a esta Corte de Contas das medidas adotadas, sob pena de ser corresponsabilizada, com lastro no artigo 302, incisos II, alínea "c" da Resolução Normativa TC/MS n. 057 de 7 de junho de 2006.".

É o Relatório.

V O T O

Com relação ao assunto examinado, corroboro os posicionamentos emitidos pelas autoridades do órgão interno deste Tribunal e do Ministério Público de Contas, pois entendo que a contratação de serviços de assessoria e consultoria contábil é irregular, uma vez que tal serviço é considerado atividade-fim do ente público e, dessa forma, inviável sua terceirização.

Visando a assegurar o exercício regular da ampla defesa, foi realizada a intimação do gestor municipal, que, em atendimento ao objeto da intimação, respondeu às questões formuladas pela Inspetoria competente no seguinte sentido:

"*Inicialmente cabe destacar que a empresa em questão, foi contratada para prestar* ***Assessoria Contábil e Orçamentária****, logo a mesma não desenvolve atividade fim, mas sim atividade meio, motivo esse pelo qual se faz necessária sua contratação.*

[...]

Além de ser uma área específica, a contratação foi para Assessoria em Contabilidade e Orçamentária, claramente não é atividade fim do ente público, mas apenas uma atividade meio que irá instruir, e aprimorar a atividade fim desempenhada pela administração pública.".

Postas essas considerações, é dizer que não são válidos os argumentos do Prefeito Municipal, firmados para o fim de justificar a falha apontada.

Da doutrina, destacam-se as diretrizes do professor Frederico Jorge Gouveia de Melo[1], que sobre o tema assim leciona:

> "*Tomada em sentido lato, a terceirização ocorre quando o agente prestador do serviço não pertence aos quadros de servidores, inclusive nos casos de delegação (concessão e permissão). Strito sensu, a terceirização se dá com a transferência propriamente dita do serviço (atividade-meio) a particular, mediante contrato, nos moldes da locação civil de serviços.*
>
> *Na Administração Pública, via de regra, a natureza da atividade, fim ou meio, para a doutrina prevalente, guarda sua relevância, sendo impossível a terceirização de atividade-fim.".*

Aliás, o Tribunal de Contas da União[2] já enfrentou essa questão, havendo sido a matéria objeto de apreciação concreta por meio da decisão formalizada no Acórdão n. 712/ 2007-Plenário, nos termos seguintes:

> *"É considerada ilegal a terceirização de atividade-fim,uma vez que devem ser exercidas por servidores componentes dos quadros da entidade.".*

No mesmo sentido, versa a orientação sobre licitações e contratos administrativos daquele Tribunal de Contas:

> *"Execução indireta não tem por objeto atividades inerentes às categorias funcionais que integrem plano de cargos do órgão ou entidade contratante. São exceções os casos de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal ou quando a lei determinar o contrário.*".

O assunto também foi abordado por meio do Parecer-C N. 00/0044/2001, deste Tribunal (Processo TC/MS n. 4643/2001), respondendo à consulta formulada pela Câmara Municipal de Ponta Porã e que, ao quesito-pergunta n. 5, firmado nos termos seguintes

> "*Qual a possibilidade da Câmara Municipal terceirizar os serviços de: Assessoria Jurídica, Segurança, Copeira, Faxineira, Operador de Som e Escriturário, e quais os limites permitidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal?",*

---

[1] MELO, Frederico Jorge Gouveia de. *Admissão de pessoal no serviço público*. 2. ed.rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 82.

[2] Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. –4. ed. rev., atual. E ampl. -Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 197/198.

assim respondeu:

"*Somente poderão ser terceirizados pela Câmara Municipal, os serviços relativos à atividade-meio, dentre os quais, os que se referem a "segurança", "copeira", "faxineira" e "operador de som".*

Com relação aos ***serviços de "assessorias" e "consultorias"****, aqui incluídos os de assessoria jurídica, por estarem diretamente relacionados com a atividade-fim do Órgão e, também, por representarem contratação de mão-de-obra em substituição a servidores públicos, não poderão ser terceirizados, podendo, porém, serem contratados quando envolverem serviços técnicos especializados e quando o serviço for singular, nos termos do que disciplina a Lei Federal n. 8666/93.*".

Desse modo, podem ser notados alguns aspectos imprescindíveis para a terceirização de serviços no âmbito da Administração:

"**a)** em regra, ela somente pode recair sobre os serviços relativos às *atividades-meio* (*atividades de apoio*), significando que, vista a questão do lado oposto, está vedada a terceirização de serviços referenciados com as *atividades-fim*;

b) os serviços relativos às *atividades-meio*, ainda que possam ser terceirizados, dependem da constatação de que a medida efetivamente propiciará "*benefício para a Administração*", cumprindo assim os princípios constitucionais da *eficiência* e *moralidade* (CF, art. 37, *caput*) e o da *economicidade* (CF, art. 70);

c) a contratação de terceiros não poderá ensejar simplesmente a **substituição** de servidores públicos por pessoas alheias ao "Plano de Cargos" ─ que realizarão os mesmos serviços dos servidores substituídos, sem qualquer justificativa constitucionalmente plausível.".

Neste tanto, é certo então dizer que se não forem observados esses aspectos ou critérios imprescindíveis para determinada terceirização, ela não poderá ser licitamente realizada no âmbito da Administração pública.

Diante do considerado, os procedimentos de licitação e de formalização do contrato em questão devem ser declarados irregulares, o que implica sancionar a autoridade responsável pelo desatendimento das determinações dispostas em lei.

No aspecto relativo à intempestividade da remessa do Contrato n. 9/2013 a este Tribunal, entendo que a falta indicada deve ser objeto de recomendação específica ao Prefeito Municipal quanto à necessidade de cumprimento do prazo regulamentar.

Por outro lado, verifico que o processo examinado encontra-se em andamento neste Tribunal, e com termo final do contrato previsto para 15 de fevereiro de 2015 (1º Termo Aditivo), razão pela qual os atos sequenciais desse contrato devem ser sustados, evitando, dessa forma, a aplicação indevida dos recursos públicos, conforme sintetizado no item 4 do voto abaixo firmado.

Tudo exposto, acolho o entendimento firmado pelo Ministério Público de Contas e voto nos sentidos de:

1. declarar irregulares as etapas relativas ao procedimento de licitação ─ realizado na modalidade de Pregão Presencial n. 2/2013 ─, e à formalização do Contrato n. 9/2013, firmado entre a Prefeitura Municipal de Itaquiraí e a empresa Romero & De Paula Ltda. - EPP, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2 de janeiro de 2012, observado o disposto no art. 120, *caput*, I, *a*, e II, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução Normativa n. 76, de 11 de dezembro de 2013;

2. aplicar multa ao Sr. Ricardo Fávaro Neto - CPF n. 328.742.359-20, Prefeito do Município de Itaquiraí, equivalente ao valor de 150 (cento e cinquenta) UFERMS, com o

recolhimento da quantia ao Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), nos termos dos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, 45, I, e 83 da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2012;

3. recomendar ao Prefeito Municipal de Itaquiraí, Sr. Ricardo Fávaro Neto, que dedique maior rigor aos procedimentos relativos às contratações públicas, mais precisamente em relação à remessa de cópias dos contratos e dos instrumentos congêneres a este Tribunal de Contas.

4. comunicar à Câmara Municipal de Itaquiraí, para que solicite ao Poder Executivo a imediata sustação do Contrato examinado, comunicando a este Tribunal de Contas o resultado da sua solicitação, nos termos do art. 77, §§ 1º e 2º, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, e do art. 21, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2012.

Depois de comunicar o resultado deste julgamento aos jurisdicionados, nos termos do art. 99 do Regimento Interno, os autos devem ser encaminhados à 1ª ICE, para o acompanhamento da etapa de execução do objeto do contrato.

É como voto.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Conselheiro relator e proferida do seguinte modo:

I - declarada a irregularidade dos procedimentos de licitação (Pregão Presencial n. 2/2013) e de formalização do Contrato Administrativo n. 9/2013, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Itaquiraí e a empresa Romero & De Paula Ltda. - EPP, pelos atos do gestor que indevidamente licitou e contratou empresa para a prestação de serviços de "*assessoria e consultoria técnica especializada, na área de contabilidade (gestão contábil) e orçamentária*", uma vez que tais serviços estão compreendidos no âmbito das atividades-fim da Administração e assim devem ser realizados por servidores integrantes do quadro de pessoal do ente público, vedada a terceirização, conforme demonstrado nas razões do voto;

II - aplicada multa equivalente ao valor de 150 (cento e cinquenta) UFERMS ao Sr. Ricardo Fávaro Neto - CPF n. 328.742.359-20, Prefeito Municipal de Itaquiraí, pelas infrações correspondentes às irregularidades descritas nas razões do voto e sintetizadas no inciso I, devendo tal valor ser pago em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC;

III - determinada a comunicação das irregularidades descritas nas razões do voto e no Acórdão à Câmara Municipal de Itaquiraí, para que ela suste o ato [contrato] e de imediato solicite ao Chefe do Poder Executivo municipal a tomada das medidas cabíveis;

IV - recomendado ao Prefeito Municipal de Itaquiraí, ou a quem sucedê-lo no cargo, para que ele efetivamente cumpra os prazos estabelecidos para a remessa de documentos ao Tribunal, sob pena de sanção.

Presidência do Exmo. Sr. Ronaldo Chadid

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa e Ronaldo Chadid

Presente o Exmo. Sr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior, Procurador de Contas

Campo Grande, 20 de maio de 2014.

JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL
Conselheiro Relator