ACÓRDÃO DA 1ª CAMARA	**:**	**AC01-G.JRPC-782/2014**
PROCESSO TC/MS	**:**	TC/2198/2013
PROTOCOLO	**:**	1408572
ÓRGÃO	**:**	CÂMARA MUNICIPAL DE AQUIDAUANA
RESPONSÁVEL	**:**	ANTÔNIO LEMES REZENDE
CARGO DO RESPONSÁVEL	**:**	EX-PRESIDENTE DA CÂMARA
ASSUNTO DO PROCESSO	**:**	CONTRATO ADMINISTRATIVO N. 2/2010
RELATOR	**:**	CONS. JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL

EMENTA

ATIVIDADES-FIM – INVIABILIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

Os serviços compreendidos no âmbito das atividades-fim de qualquer ente público devem ser realizados por servidores integrantes do respectivo quadro de pessoal, vedada a terceirização.

CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA E ASSESSORIA – "PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO FINANCEIRA" – CÂMARA MUNICIPAL – SERVIÇOS TÍPICOS DE ATIVIDADES-FIM – IRREGULARIDADE

Os serviços ditos de "planejamento e execução financeira" estão necessariamente compreendidos no âmbito das atividades-fim de ente público, inclusive do Poder Legislativo, e, desse modo, 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 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.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, de 9 de setembro de 2014, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, em:

I - declarar a irregularidade dos procedimentos de licitação (Carta Convite n. 4/2010) e de formalização do Contrato n. 2/2010, celebrado entre a Câmara Municipal de Aquidauana e a empresa C. P. Passos Assessoria em Gestão Pública - ME, pelos atos do Presidente daquela Câmara Municipal na época dos fatos relatados, que indevidamente licitou e contratou empresa para prestar serviços de "*consultoria e assessoria nas áreas de planejamento e execução financeira ...*", uma vez que os serviços de planejamento e de execução financeira estão necessariamente compreendidos no âmbito das atividades-fim de ente publico, inclusive do Poder Legislativo, e assim devem ser realizados por servidores integrantes do seu quadro de pessoal, vedada a terceirização, conforme demonstrado nas razões do voto;

II - dar como fundamento para a declaração de irregularidade inscrita nos termos dispositivos do inciso **I** a regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012;

III - aplicar multa equivalente ao valor de 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS ao Sr. Antônio Lemes de Rezende - CPF n. 474.921.981-91, que no exercício do cargo de Presidente da Câmara Municipal de Aquidauana cometeu a irregularidade e, consequentemente, praticou

a infração, conforme descrito nas razões do voto e sintetizado no inciso **I**, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 41, *caput*, 42, IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

IV - assinalar que o valor da multa aplicada pelos termos dispositivos do inciso **III** deve ser pago em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da data da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul-DOTCE/MS, consoante as regras dos arts. 50, I, e 83 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, observado o disposto nos arts. 99 e 172, § 1º, I e II, do Regimento Interno.

Campo Grande, 9 de setembro de 2014.

Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral - Relator

RELATÓRIO

Versam os autos o Contrato n. 2/2010, celebrado entre a Câmara Municipal de Aquidauana e a empresa C. P. Passos Assessoria em Gestão Pública - ME, objetivando a contratação de empresa para "*prestar serviços de consultoria e assessoria nas áreas de planejamento e execução financeira, visando melhor desempenho e acompanhamento nas ações de controle da dívida pública e controladoria, para a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e das legislações que regem as finanças públicas.*".

Depois de analisados os elementos constantes dos autos, os técnicos da 1ª Inspetoria de Controle Externo concluíram, conforme os termos da Análise n. 5192/2014 (peça 20), como:

a) irregular os procedimentos licitatório e de formalização do instrumento contratual;

b) regular a execução financeira do contrato.

Posteriormente, o Procurador de Contas emitiu o Parecer GAB.6DR.TMV-9040/2014 (peça 25), firmando o entendimento de que:

> "*não é saudável a prática, por parte da Administração Pública, de contratação da forma em apreço, independentemente do procedimento licitatório utilizado, quando é possível a contratação mediante concurso público;*
>
> ***é dever da Administração Pública manter seu quadro de funcionários atualizados à realidade do município, criando cargos e vagas inexistentes.***".

E havendo assim se manifestado, opinou pela:

> "*– pela **ilegalidade e irregularidade do procedimento licitatório,** nos termos do artigo 120, I da RN/TC/MS n. 76/2013;*
>
> *– pela **ilegalidade e irregularidade da formalização do contrato,** nos termos do artigo 120, II da RN/TC/MS n. 76/2013;*
>
> *– pela **ilegalidade e irregularidade da execução,** nos termos do artigo 120, III da RN/TC/MS n. 76/2013;*
>
> *– pela **aplicação de multa** à Autoridade Responsável, nos termos do artigo 44, I da Lei Complementar n. 160/2012.*".

É o Relatório.

V O T O

Com relação ao assunto examinado, entendo que a contratação de empresa para prestação de serviços de "*consultoria e assessoria nas áreas de planejamento e execução financeira*" é irregular, uma vez que tais serviços são considerados atividade-fim do ente público e, dessa forma, inviável sua terceirização.

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?",*
>
> 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*

[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-Geralda Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 197/198.

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.

De outro lado, verifico que a prestação de contas do Contrato está contabilmente correta e totalmente comprovada, nestes termos:

Contrato	R$ 65.000,00
Nota de Empenho	R$ 65.000,00
Notas Fiscais	R$ 65.000,00
Ordens de Pagamento	R$ 65.000,00

Diante do considerado, é certo que a indevida contratação de serviços contábeis prejudica a declaração de regularidade dos procedimentos de licitação e de formalização do instrumento contratual ─ implicando sancionar o contratante pelas ilicitudes ─, mas não prejudica a declaração de regularidade da execução financeira da contratação, visto que o serviço foi efetivamente prestado.

Tudo exposto, acompanho em parte o entendimento firmado no Parecer do Ministério Público de Contas e voto nos termos de:

I. declarar irregulares os procedimentos licitatório ─ realizado por meio da Carta Convite n. 4/2010 ─ e de formalização do Contrato n. 2/2010, celebrado entre a Câmara Municipal de Aquidauana e a empresa C. P. Passos Assessoria em Gestão Pública - ME, *pela contratação irregular de serviços caracterizados como atividade-fim do ente público*, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012;

II. declarar regular o procedimento de execução financeira do Contrato n. 2/2010, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar n. 160, de 2012;

III. aplicar multa ao Sr. Antônio Lemes de Rezende, CPF n. 474.921.981-91, ex-Presidente da Câmara Municipal de Aquidauana, equivalente ao valor de 250 (duzentas e

cinquenta) UFERMS, com o recolhimento da quantia ao Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da data da publicação do Acórdão no DOTCE/MS, conforme dispõe as regras dos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, 45, I,50, I, e 83, da Lei Complementar n. 160, de 2012.

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 (Carta Convite n. 4/2010) e de formalização do Contrato n. 2/2010, celebrado entre a Câmara Municipal de Aquidauana e a empresa C. P. Passos Assessoria em Gestão Pública - ME, pelos atos do Presidente daquela Câmara Municipal na época dos fatos relatados, que indevidamente licitou e contratou empresa para prestar serviços de "*consultoria e assessoria nas áreas de planejamento e execução financeira ...*", uma vez que os serviços de planejamento e de execução financeira estão necessariamente compreendidos no âmbito das atividades-fim de ente publico, inclusive do Poder Legislativo, e assim devem ser realizados por servidores integrantes do seu quadro de pessoal, vedada a terceirização, conforme demonstrado nas razões do voto;

II - aplicada multa equivalente ao valor de 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS ao Sr. Antônio Lemes de Rezende - CPF n. 474.921.981-91, que no exercício do cargo de Presidente da Câmara Municipal de Aquidauana cometeu a irregularidade e, consequentemente, praticou a infração, conforme descrito nas razões do voto e sintetizado no inciso **I**;

III - assinalado que o valor da multa aplicada pelos termos dispositivos do inciso **II** deve ser pago em favor do FUNTC, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da data da publicação do Acórdão no DOTCE/MS.

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, 9 de setembro de 2014.

JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL
Conselheiro Relator