DECISÃO SINGULAR	:	**DSG-G.JRPC-4757/2014**
PROCESSO TC/MS	:	TC/7027/2013
PROTOCOLO	:	1412139
ÓRGÃO	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HORIZONTE DO SUL
ORDENADOR (A) DE DESPESAS	:	NILZA RAMOS FERREIRA MARQUES
CARGO DO ORDENADOR (A)	:	PREFEITA
ASSUNTO DO PROCESSO	:	CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 17/2013
RELATOR	:	CONS. JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL
CONTRATADO (A)	:	SUZINI & DE PAULA, SERVIÇOS DE ADVOCACIA S/S
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	:	PREGÃO PRESENCIAL Nº 2/2013
OBJETO DA CONTRATAÇÃO	:	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA, NAS ÁREAS DE COMPRAS, LICITAÇÕES E ACOMPANHAMENTO DAS EXECUÇÕES FINANCEIRAS DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
VALOR INICIAL DA CONTRATAÇÃO	:	55.000,00

RELATÓRIO

Versa a matéria dos autos sobre o Contrato nº 17/2013, celebrado entre o Município de Novo Horizonte do Sul e a empresa Suzini & De Paula, Serviços de Advocacia S/S, constituindo seu objeto a "*prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria Técnica, nas áreas de compras, licitações e acompanhamento das execuções financeiras dos Contratos Administrativos*.".

Depois de procedida a intimação à autoridade municipal e analisadas as justificativas enviadas por ela, a equipe de apoio técnico da 1ª Inspetoria de Controle Externo concluiu pela irregularidade dos procedimentos de licitação e de formalização do Contrato (ANC-1ICE-205/2014, peça nº 27).

Em seguida, o representante do Ministério Público de Contas, por meio do Parecer GAB.7 DR.JAC-12533/2014, assim se manifestou:

> "*I – pela irregularidade e ilegalidade do procedimento licitatório do contrato n° 017/2013, nos termos do art. 59, Inciso III, da Lei Complementar n° 160/2012, e art. 120, Inciso I da Resolução Normativa n° 76/2013;*
>
> *II – pela irregularidade e ilegalidade do Instrumento do Contrato n° 017/13, nos termos do art. 59, Inciso III, da Lei Complementar n° 160/2012, e art. 120, Inciso II da Resolução Normativa n° 76/2013.*
>
> *III – Multa ao jurisdicionado Sra. Nilza Ramos Ferreira Marques, portadora do CPF N° 312.512.261/91, em face da permanência das irregularidades apontadas, infringência aos artigos 13 e 25 da Lei Federal n° 8.666/83, nos termos do art. 44, Inciso I da Lei Complementar n° 160/2012.*".

É o Relatório.

DECISÃO

Com relação ao assunto analisado, entendo que a contratação de "... *Serviços de Assessoria e Consultoria Técnica, nas áreas de compras, licitações e acompanhamento das execuções financeiras dos Contratos Administrativos* ..." é irregular, uma vez que tais serviços são considerados atividades-fim do ente público e, dessa forma, inviável sua terceirização.

Visando a assegurar o exercício regular da ampla defesa, foi realizada a intimação da Prefeita Municipal de Novo Horizonte do Sul, que, atendendo ao seu objeto, respondeu às questões formuladas pela Inspetoria competente. Todavia, os argumentos apresentados não são válidos 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 nº 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.*".

---

[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.

O assunto também foi abordado por meio do Parecer C nº 00/0044/2001, deste Tribunal (Processo TC/MS nº 4643/2001), respondendo à consulta formulada pela Câmara Municipal de Ponta Porã e que, ao quesito-pergunta nº 5, firmado do modo seguinte

> "*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 técnicos especializados e quando o serviço for singular, nos termos do que disciplina a Lei Federal nº 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 instrumento do Contrato em questão devem ser declarados irregulares, o que implica sancionar a autoridade responsável pelo desatendimento das determinações dispostas em lei.

Relativamente à sustação dos atos sequenciais desse contrato, verifico que o seu termo final ocorreu em 1 de fevereiro de 2014, tratando-se, pois, de fato consumado.

Tudo exposto, acompanho o entendimento firmado no Parecer do Ministério Público de Contas e **DECIDO** nos termos de:

I. DECLARAR IRREGULARES os procedimentos de **LICITAÇÃO**, realizado por meio do Pregão Presencial nº 2/2013, e de **FORMALIZAÇÃO** do Contrato nº 17/2013, celebrado entre o Município de Novo Horizonte do Sul e a empresa Suzini & De Paula, Serviços de Advocacia S/S, *pela contratação irregular de serviços caracterizados como atividade-fim do ente público*, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) nº 160, de 2 de janeiro de 2012;

II. APLICAR MULTA à Sra. **Nilza Ramos Ferreira Marques**, **CPF nº 312.512.261-91**, Prefeita Municipal de Novo Horizonte do Sul, equivalente ao valor de 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS, *pela irregularidade descrita no inciso I*, 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 da Decisão no DOTCE/MS, nos termos dos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, 45, I, e 83 da Lei Complementar nº 160, de 2012.

Depois de tomadas as providências previstas no art. 70, § 2º, do Regimento Interno, os autos devem ser encaminhados à 1ª Inspetoria de Controle Externo, para o acompanhamento da etapa da execução financeira da contratação.

É COMO DECIDO

Tribunal de Contas, 1 de outubro de 2014.

JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL
Conselheiro-Relator

IHS