ACÓRDÃO DA 1ª CAMARA	**:**	**AC01-G.JRPC-854/2014**
PROCESSO TC/MS	**:**	TC/4822/2013
PROTOCOLO	**:**	1409332
ÓRGÃO	**:**	PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAURILÂNDIA
RESPONSÁVEL	**:**	VAGNER ALVES GUIRADO
CARGO DO RESPONSÁVEL	**:**	PREFEITO
ASSUNTO DO PROCESSO	**:**	CONTRATO ADMINISTRATIVO N. 5/2013
RELATOR	**:**	CONS. JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL

EMENTA

ATIVIDADES-FIM DA ADMINISTRAÇÃO. INVIABILIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS.

Configura truísmo afirmar que os serviços compreendidos na área de contabilidade 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 CONTÁBIL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CARACTERÍSTICOS DE ATIVIDADES-FIM. 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 ou complementos 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 18ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, de 14 de outubro 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. 3/2013) e de formalização do Contrato Administrativo n. 5/2013, celebrado entre o Município de Anaurilândia e a empresa 2M Assessoria Contábil Ltda. - EPP, pelo fato de o gestor haver indevidamente licitado e contratado empresa para a "*prestação de serviços de assessoria contábil*", uma vez que, consoante demonstrado nas razões do voto, tais serviços:

a) estão compreendidos no âmbito das atividades-fim da Administração;

b) devem ser realizados por servidores integrantes do quadro de pessoal da Administração municipal, vedada a terceirização;

II - dar como fundamento para a declaração de irregularidade inscrita nos termos dispositivos do inciso **I**, ***a*** e ***b***, 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. Vagner Alves Guirado - CPF n. 390.252.841-91, Prefeito Municipal de Anaurilândia, pela irregularidade descrita nos termos dispositivos do inciso **I**, ***a*** *e* ***b***, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 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, conforme dispõem 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, 14 de outubro de 2014.

Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral - Relator

RELATÓRIO

Versam os autos sobre o Contrato n. 5/2013, celebrado entre o Município de Anaurilândia e a empresa 2M Assessoria Contábil Ltda.-EPP, constituindo seu objeto a prestação de serviços de assessoria contábil.

A matéria foi examinada pela equipe de apoio técnico da 1ª Inspetoria de Controle Externo que, nos termos da Análise Conclusiva n. 13494/2013 (peça 22), considerou como irregulares o procedimento de licitação e de formalização do instrumento contratual.

Seguindo os trâmites processuais cabíveis, a autoridade do Ministério Público de Contas emitiu o Parecer n. 11844/2014 (peça 25), manifestando-se nos autos:

> "*– pela ilegalidade e irregularidade do procedimento licitatório, nos termos do artigo 59, inciso III, da Lei Complementar n. 160/2012, c/c o inciso I "a", do artigo 120, e inciso I, do artigo 121, ambos da Resolução Normativa TC/MS 76, de 11 de dezembro de 2013, pela infringência ao artigo 42, IX, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o artigo 37, caput, da Constituição Federal/88;*
>
> *– pela ilegalidade e irregularidade da formalização do contrato, nos termos do artigo 59, inciso III, da Lei Complementar n. 160/2012, c/c o inciso II, do artigo 120, e inciso II, do artigo 121, ambos da Resolução Normativa TC/MS 76, de 11 de dezembro de 2013;*
>
> *– multa ao jurisdicionado, Senhor Vagner Alves Guirado, inscrito no CPF n. 390.252.841-91 com fulcro no art. 77, VIII, da Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso do Sul, c/c o art. 44, I, da Lei Complementar n. 160/2012, pela infringência ao artigo 42, IX, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o artigo 37, caput, da Constituição Federal/88,*
>
> *– pela comunicação do resultado do julgamento aos interessados, nos termos do art. 5°, LV, da Constituição Federal/88.*".

É o Relatório.

V O T O

Com relação ao assunto analisado, entendo que a contratação do serviço de "*assessoria contábil na área pública*" 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 Prefeito Municipal, que, em atendimento ao seu objeto, assim justificou:

> "*apesar do Município contar com contadores em seu quadro, o objeto da contratação se refere à assessoria de natureza contábil. A empresa contratada não executa as atividades contábeis, que são atribuições dos servidores municipais, mas presta o assessoramento e a orientação necessária para que todas as normas e legislações sejam atendidas satisfatoriamente, inclusive as normatizações expedidas pelo Tribunal de Contas do Estado.*

> *Ainda que os servidores municipais estejam em constante capacitação, o serviço prestado pela empresa contratada é de natureza complementar e consiste no contínuo acompanhamento dos atos e na orientação sobre dúvidas que possam surgir, o que contribui para o aperfeiçoamento do quadro técnico do município, uma vez que são repassados, continuamente, conhecimentos atualizados de natureza contábil.*".

Todavia, resulta comprovado que os serviços descritos podiam ser desempenhados pelos servidores integrantes do quadro de pessoal da Prefeitura.

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 seguintes termos

> "*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-Geral da 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) *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 o gestor municipal 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 voto nos termos de:

I. declarar irregulares os procedimentos de licitação, realizado por meio do Pregão Presencial n. 3/2013, e de formalização do Contrato n. 5/2013, celebrado entre o Município de Anaurilândia e a empresa 2M Assessoria Contábil Ltda.-EPP, *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. aplicar multa ao Sr. Vagner Alves Guirado, CPF n. 390.252.841-91, Prefeito Municipal de Anaurilândia, 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, consoante às regras dos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, 45, I, 50, I, e 83, da Lei Complementar n. 160, de 2012.

Depois de publicado no DOTCE/MS o resultado deste julgamento, os autos devem ser encaminhados à 1ª ICE, para o exame da etapa de execução financeira 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. 3/2013) e de formalização do Contrato Administrativo n. 5/2013, celebrado entre o Município de Anaurilândia e a empresa 2M Assessoria Contábil Ltda. - EPP, pelo fato de o gestor haver indevidamente licitado e contratado empresa para a "*prestação de serviços de assessoria contábil"*, uma vez que, consoante demonstrado nas razões do voto, tais serviços:

a) estão compreendidos no âmbito das atividades-fim da Administração;

b) devem ser realizados por servidores integrantes do quadro de pessoal da Administração municipal, vedada a terceirização;

II - aplicada multa equivalente ao valor de 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS ao Sr. Vagner Alves Guirado - CPF n. 390.252.841-91, Prefeito Municipal de Anaurilândia, pela irregularidade descrita nos termos dispositivos do inciso **I**, ***a*** e ***b***;

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, 14 de outubro de 2014.

JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL
Conselheiro Relator