DECISÃO SINGULAR	:	**DSG-G.JRPC-5188/2014**
PROCESSO TC/MS	:	TC/118199/2012
PROTOCOLO	:	1356462
ÓRGÃO	:	CÂMARA MUNICIPAL DE TERENOS
ORDENADOR (A) DE DESPESAS	:	ASSIS ALVES DE ALMEIDA
CARGO DO ORDENADOR (A)	:	PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL
ASSUNTO DO PROCESSO	:	CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 5/2011
RELATOR	:	CONS. JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL
CONTRATADO (A)	:	RENATA GONÇALVES PIMENTEL & ADVOGADOS S/S
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	:	CARTA CONVITE Nº 5/2011
OBJETO DA CONTRATAÇÃO	:	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA
VALOR INICIAL DA CONTRATAÇÃO	:	55.000,00

RELATÓRIO

Versa a matéria dos autos sobre o Contrato nº 5/2011, celebrado entre a Câmara Municipal de Terenos e a empresa Renata Gonçalves Pimentel & Advogados S/S, para a prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica.

Depois de realizadas as intimações devidas e analisadas as justificativas enviadas pela autoridade legislativa municipal, a equipe de apoio técnico da 1ª Inspetoria de Controle Externo constatou a irregularidade dos procedimentos de licitação e de formalização do Contrato e a regularidade da execução financeira da contratação (ANC-1ICE-17787/2014, peça nº 12).

Na sequência, a autoridade do Ministério Público de Contas, por meio do Parecer GAB.7 DR.JAC-12496/2014, concluiu que "*Os órgãos públicos devem, em regra, conforme a disposição constitucional, necessariamente ser representados ou assessorados juridicamente por seus advogados públicos, advogados particulares não devem representar ou assessorar as entidades citadas.*".

Por final, o Procurador de Contas, assim se manifestou:

> "*I – IRREGULARIDADE E ILEGALIDADE do Procedimento Licitatório CARTA CONVITE Nº05/2011, nos termos do artigo 59, inciso III da Lei Complementar nº 160/2012 c/c alínea "a" inciso I artigo 120 do Regimento Interno nº 076/2013; por infringência ao artigo 37 da Constituição Federal; (1ª fase)*
>
> *II – IRREGULARIDADE E ILEGALIDADE da FORMALIZAÇÃO DO INSTRUMENTO CONTRATUAL Nº 005/2011, nos termos do inciso III artigo 59 da Lei complementar nº160/2012 c/c inciso VI do artigo 77 da Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso do Sul; (2ª fase)*
>
> *III – IRREGULARIDADE E ILEGALIDADE da Execução Financeira, com fulcro na Lei nº 8.666/93 c/c Lei nº 4.320/1964 e nos termos do inciso III do artigo 59 da Lei*

Complementar nº160/12 c/c inciso III do artigo 120 da Resolução Normativa TC/MS n° 076/2013(3ª fase).

IV – APLICAR MULTA ao Jurisdicionado senhor Assis Alves de Almeida, Presidente da Câmara Municipal, inscrito no CPF sob o n. 164.574.471-04, nos termos do inciso I do art. 44 da Lei Complementar nº 160/2012, por grave infração à norma regulamentar.

V – COMUNICAR o resultado do julgamento aos interessados, nos termos do artigo V inciso LV da Constituição Federal.".

É o Relatório.

DECISÃO

Com relação ao assunto examinado, entendo que a contratação de serviços advocatícios 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 promovida a intimação do Presidente da Câmara Municipal de Terenos, que, atendendo ao objeto da intimação, 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.*".

[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.

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 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.

Observo ainda que não consta nos autos a cópia da Lei que estabelece o jornal como imprensa contratada para a divulgação dos atos oficiais da Câmara Municipal.

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

Contrato nº 5/2011	R$ 55.000,00
Nota de Empenho	R$ 55.000,00
Notas Fiscais	R$ 55.000,00
Ordens de Pagamentos	R$ 55.000,00

Diante do considerado, é certo que a indevida contratação dos serviços objeto de análise dos autos 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 parcialmente 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 da Carta Convite nº 5/2011, e de **FORMALIZAÇÃO** do Contrato nº 5/2011, celebrado entre a Câmara Municipal de Terenos e a empresa Renata Gonçalves Pimentel & Advogados 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. **DECLARAR REGULAR** o procedimento de **EXECUÇÃO FINANCEIRA** da contratação, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar nº 160, de 2012;

III. **APLICAR MULTAS** ao Sr. **Assis Alves de Almeida**, **CPF nº 164.574.471-04**, ex-Presidente da Câmara Municipal de Terenos, nos valores e pelos fundamentos seguintes:

a) 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS, *pela irregularidade descrita no inciso I*, consoante o disposto nos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar nº 160, de 2012;

b) 30 (trinta) UFERMS, *pela intempestividade na remessa, ao Tribunal, de cópia do Contrato nº 5/2011*, conforme dispõe a regra do art. 46 da Lei Complementar nº 160, de 2012.

IV. ASSINALAR que os valores das multas aplicadas pelos termos dispositivos do inciso III, ***a*** e ***b***, devem ser pagos 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 do art. 83 da Lei Complementar nº 160, de 2012.

É COMO DECIDO

Tribunal de Contas, 7 de outubro de 2014.

JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL
Conselheiro-Relator

IHS