ACÓRDÃO DA 1ª CAMARA	**:**	**AC01-G.JRPC-55/2014**
PROCESSO TC/MS	**:**	TC/69504/2011
PROTOCOLO	**:**	1152758
ÓRGÃO	**:**	CÂMARA MUNICIPAL DE AQUIDAUANA
RESPONSÁVEL	**:**	CLÉZIO BLEY FIALHO
CARGO DO RESPONSÁVEL	**:**	EX-PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL
ASSUNTO DO PROCESSO	**:**	CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 2/2011
RELATOR	**:**	CONS. JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL

EMENTA

SERVIÇOS RELATIVOS ÀS ATIVIDADES-FIM DE ENTE PÚBLICO – CÂMARA MUNICIPAL – INVIABILIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO

Os serviços para o desempenho das "ações de planejamento orçamentário, execução financeira, análise de balancetes" etc., configuram atividades-fim dos entes públicos, sem exclusão das Câmaras Municipais. Desse modo, os serviços relativos a tais atividades 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 ─ CONTRATAÇÃO IRREGULAR

Não podendo ser terceirizados os serviços típicos das atividades-fim de ente público, é irregular a contratação de pessoa física ou jurídica para a prestação de tais serviços.

ACÓRDÃO

Vistas, relatadas e discutidas as matéria dos autos, na 4ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara de 8 de abril de 2014, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, em:

1. declarar irregulares e assim ilegais as etapas do procedimento licitatório, da formalização e da execução do Contrato nº 2/2011 e do seu 1º Termo Aditivo, celebrados entre a Câmara Municipal de Aquidauana e a empresa KMD Assessoria Contábil, Consultoria e Planejamento a Municípios Ltda., com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012;

2. aplicar multa ao Sr. Clézio Bley Fialho – CPF nº 445.175.301-59, ex-Presidente da Câmara do Município de Aquidauana, equivalente ao valor de 150 (cento e cinquenta) UFERMS, com fundamento nas prescrições dos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar Estadual nº 160, de 2012, com o recolhimento da quantia ao Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), nos termos do art. 83 da referida Lei Complementar.

Campo Grande, 8 de abril de 2014.

Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral – Relator.

RELATÓRIO

Referem-se os autos em processamento ao Contrato nº 2/2011, formalizado entre a Câmara Municipal de Aquidauana e a empresa KMD Assessoria Contábil, Consultoria e Planejamento a Municípios Ltda., objetivando a "prestação de serviços de consultoria e assessoria nas áreas financeiras e planejamento, visando melhor desempenho nas ações de planejamento orçamentário, execução financeira, análise de balancetes, e orientação e

acompanhamento, mediante informações e avaliações de casos concretos da gestão das despesas públicas. Análise sob o enfoque prático das questões referentes a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e das Legislações que regem as finanças públicas.".

Da análise dos elementos integrantes dos autos, o corpo técnico da 1ª Inspetoria de Controle Externo concluiu, nos termos da Análise Conclusiva nº 18529/2013, que:

a) o procedimento licitatório e o ato de formalização do contrato não oferecem condições favoráveis para a aprovação;

b) a execução contratual está regular e assim legal.

Posteriormente, a autoridade do Ministério Público de Contas exarou o Parecer GAB.6DR.TMV-614/2014 (fls. 353/357), assinalando que

> *"1 – 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;*
>
> *2 – se a Câmara Municipal julga possuir um número reduzido de funcionários (técnicos), deveria promover concurso público para preencher todas as vagas; ou ainda, se já ocupadas, fossem criadas novas vagas;*
>
> *3 – é dever da Administração Pública manter seu quadro de funcionários atualizados à realidade do município.".*

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

> "*I – pela ilegalidade e irregularidade do procedimento licitatório e da formalização do contrato, nos termos do artigo 311, Ida RN/TC/MS nº 57/06;*
>
> *II – pela aplicação de multa à Autoridade Responsável, nos termos do artigo 44, I da Lei Complementar n. 160/2012;*
>
> *III – pelo julgamento preconizado no art. 312, I, da RN/TC/MS n. 57/06, sem prejuízo da apreciação de outros atos a ela relativos;*
>
> *IV – pela comunicação do resultado aos interessados.".*

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 da autoridade gestora municipal, que, em atendimento ao objeto da intimação, respondeu às questões formuladas pela Inspetoria competente no seguinte sentido:

> *"... essa atividade de assessoria e consultoria requer conhecimentos e habilidades específicas e que não estão disponíveis em todos os profissionais que atuam no mercado.".*

Postas essas considerações, é dizer que não são válidos os argumentos do ex-Presidente da Câmara Municipal de Aquidauana, firmados para o fim de justificar a falha apontada.

Da doutrina, destacam-se as diretrizes do professor Frederico Jorge Gouveia de Melo[i], 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[ii] 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.".*

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 nos termos de:

> *"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.

Quanto às intempestividades da remessada cópia do Contrato nº 2/2011 a esta Corte de Contas e da publicação do extrato do 1º Termo Aditivo na imprensa oficial, entendo que tais fatos seriam objeto de recomendação específica somente no caso em que a responsabilidade fosse da autoridade atual, o que não se verifica no processo examinado.

De outro lado, relativamente à etapa de execução da despesa, constato sua total comprovação, assim especificado:

Contrato	R$ 72.000,00
1º Termo Aditivo	+ R$ 72.000,00
Valor total da contratação	= R$ 144.000,00
Notas de Empenho	R$ 144.000,00
Notas Fiscais	R$ 144.000,00
Ordens de Pagamento	R$ 144.000,00

Diante do considerado e, embora a execução esteja contabilmente correta e totalmente comprovada, a prestação dos serviços contábeis ─ objeto e matéria deste processo ─ indevidamente contratada, prejudica a declaração da regularidade da contratação em referência, o que implica sancionar a autoridade da Câmara Municipal de Aquidauana na época dos fatos pelo desatendimento das determinações dispostas em lei.

Tudo exposto, acolho o entendimento firmado no Parecer do Ministério Público de Contas e VOTO nos termos de:

1. declarar irregulares e assim ilegais as etapas do Procedimento Licitatório, da Formalização e da Execução do Contrato nº 2/2011 e do 1º Termo Aditivo, celebrados entre a Câmara Municipal de Aquidauana e a empresa KMD Assessoria Contábil, Consultoria e Planejamento a Municípios Ltda., porquanto os serviços relativos às atividades-fim da Câmara Municipal não podem ser terceirizados, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012;

2. aplicar multa ao Sr. Clézio Bley Fialho-CPF nº 445.175.301-59, ex-Presidente da Câmara do Município de Aquidauana, equivalente ao valor de 150 (cento e cinquenta) UFERMS, com fundamento nas prescrições dos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar Estadual nº 160, de 2 de janeiro de 2012, com o recolhimento da quantia ao Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), nos termos do art. 83 da referida Lei Complementar.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi a seguinte: por unanimidade, nos termos do voto do Conselheiro Relator:

1. declararam irregulares e assim ilegais as etapas do procedimento licitatório, da formalização e da execução do Contrato nº 2/2011 e do seu 1º Termo Aditivo, celebrados entre a Câmara Municipal de Aquidauana e a empresa KMD Assessoria Contábil, Consultoria e Planejamento a Municípios Ltda., com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012; e

2. aplicaram multa ao Sr. Clézio Bley Fialho – CPF nº 445.175.301-59, ex-Presidente da Câmara do Município de Aquidauana, equivalente ao valor de 150 (cento e cinquenta) UFERMS, com fundamento nas prescrições dos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar Estadual nº 160, de 2 de janeiro de 2012, com o recolhimento da quantia ao Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), nos termos do art. 83 da referida Lei Complementar.

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 Jr., Procurador de Contas.

Campo Grande, 8 de abril de 2014.

JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL
Conselheiro Relator

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