DECISÃO SINGULAR	:	**DSG-G.JRPC-1381/2014**
PROCESSO TC/MS	:	TC/442/2013
PROTOCOLO	:	1383466
ÓRGÃO	:	CÂMARA MUNICIPAL DE NIOAQUE
ORDENADOR (A) DE DESPESAS	:	VALDECI FERREIRA DOS REIS
CARGO DO ORDENADOR (A)	:	PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL
ASSUNTO DO PROCESSO	:	CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 6/2010
RELATOR	:	CONS. JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL
CONTRATADO (A)	:	KMD ASSESSORIA CONTÁBIL, CONSULTORIA E PLANEJAMENTO A MUNICÍPIOS LTDA
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	:	CARTA CONVITE Nº 1/2010
OBJETO DA CONTRATAÇÃO	:	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE CONSULTORIA PARA ATUAR NAS ÁREAS DE RH, CONTABILIDADE PÚBLICA E LICITAÇÕES E CONTRATOS
VALOR INICIAL DA CONTRATAÇÃO	:	53.000,00

RELATÓRIO

Referem-se os autos em processamento ao Contrato nº 6/2010, firmado entre a Câmara Municipal de Nioaque e a empresa KMD Assessoria Contábil, Consultoria e Planejamento a Municípios Ltda., constituindo objeto da contratação consultoria nas áreas de RH, Contabilidade Pública, licitações e contratos.

Ao examinar a matéria dos autos, os técnicos da 1ª Inspetoria de Controle Externo constataram, conforme descrito na Análise Conclusiva nº 17770/2013 (peça nº 19), a:

a) irregularidade do *procedimento licitatório* e da *formalização* do instrumento de contrato;

b) regularidade dos atos de execução do objeto do contrato.

Posteriormente, o Sr. Procurador de Contas emitiu o Parecer GAB.2 DR.JOAOMJ-2485/2014 (peça nº 20), assinalando que "*A prática em contratar serviços por meio de contratos administrativos, independente do procedimento licitatório utilizado, não é um ato salutar por parte do Poder Público, quando se tem a possibilidade de contratação por concurso público.*".

E havendo assim se manifestado, o representante do Ministério Público de Contas opinou:

> "***I** – Pela **ILEGALIDADE** e **IRREGULARIDADE** do procedimento licitatório, com lastro na disposição constante no art. 120, inciso I da Resolução Normativa TC/MS nº 076 de 11 de dezembro de 2013.*
>
> ***II** – Pela **ILEGALIDADE** e **IRREGULARIDADE** da formalização do Contrato Administrativo nº 006/2010, com lastro na disposição constante no art. 120, inciso I da Resolução Normativa TC/MS nº 076 de 11 de dezembro de 2013.*

***III** – Pela **ILEGALIDADE** e **IRREGULARIDADE** da execução contratual, com lastro na disposição constante no art. 120, inciso III da Resolução Normativa TC/MS nº 076 de 11 de dezembro de 2013.*

***IV** – Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** ao responsável pela prática de ato com grave infração à norma legal, com lastro no artigo 197, inciso II, da Resolução Normativa TC/MS nº 057 de 7 de junho de 2006.*".

É o Relatório.

DECISÃO

Com relação ao assunto examinado, 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 do gestor municipal, que, em atendimento ao objeto da intimação, respondeu os questionamentos formulados pela Inspetoria competente do modo seguinte:

"*O serviço de CONSULTORIA não se confunde com o serviço de fazer diretamente, ou o de responder pela contabilidade' Assessorar consiste em ensinar fazer, em orientar, em revisar, e responder a consultas, etc.*

Essa necessidade de Assessoria especializada não e exclusiva da Câmara Municipal, mas de todas as outras Câmaras e Prefeituras do Estado de Mato Grosso do Sul

Isso porque os contadores locais e demais servidores públicos não dispõem de meios e da formação altamente especializada que é típica das empresas de Assessoria, que normalmente são dotadas de diversos profissionais atualizados e mais capacitados para garantir a segurança da contabilidade publica, tão complexa e fiscalizada".

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

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

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.*".

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:

---

[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.

"**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.

Não obstante a irregularidade descrita, o gestor municipal não remeteu a este Tribunal a cópia da publicação do extrato do contrato na imprensa oficial.

No aspecto relativo à ausência de publicação do aviso de licitação na imprensa oficial, consoante assinalou o Procurador de Contas, verifico que consta inserido às fls. 26 da peça nº 3, a publicação do instrumento convocatório em jornal local. Ademais, o resumo do edital também foi publicado por afixação no quadro mural da Prefeitura, conforme regrado no art. 22, § 3º, da Lei (federal) nº 8.666, de 1993.

Diante do considerado, os procedimentos de licitação, de formalização e de execução do objeto do contrato em questão devem ser declarados irregulares, o que implica sancionar a autoridade responsável pelo desatendimento das determinações dispostas em lei.

Tudo exposto, acompanho as razões do Parecer do Ministério Público de Contas e **DECIDO** nos sentidos de:

1. **DECLARAR IRREGULARES** os procedimentos de **LICITAÇÃO ─** realizado na modalidade de Carta Convite nº 1/2010 **─**, de **FORMALIZAÇÃO** e de **EXECUÇÃO** do objeto do Contrato nº 6/2010, firmado entre a Câmara Municipal de Nioaque e a empresa KMD Assessoria, Consultoria e Planejamento a Municípios Ltda., nos termos do art. 59, III, da Lei Complementar Estadual nº 160 de 2 de janeiro de 2012;

2. **APLICAR MULTA** ao Sr. **Valdeci Ferreira dos Reis - CPF nº 403.712.801-25**, Presidente da Câmara Municipal de Nioaque, equivalente ao valor de 150 (cento e cinquenta) UFERMS, com o recolhimento da quantia ao Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), com

fundamento nas disposições dos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, 45, I, e 83 da Lei Complementar Estadual nº 160, de 2012.

Ao Cartório, para os fins do disposto no art. 70, § 2º, do Regimento Interno.

É COMO DECIDO

Tribunal de Contas, 15 de abril de 2014.

JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL
Conselheiro-Relator

IHS