ACÓRDÃO DA 1ª CAMARA	:	**AC01-G.JRPC-398/2014**
PROCESSO TC/MS	:	TC/9741/2013
PROTOCOLO	:	1423917
ÓRGÃO	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE IVINHEMA
RESPONSÁVEL	:	ÉDER UILSON FRANÇA LIMA
CARGO DO RESPONSÁVEL	:	PREFEITO
ASSUNTO DO PROCESSO	:	CONTRATO N. 214/2013
RELATOR	:	CONS. JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL

EMENTA

ATIVIDADES-FIM DA ADMINISTRAÇÃO – SERVIÇOS JURÍDICOS OU ADVOCATÍCIOS ROTINEIROS – INVIABILIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO

É truísmo dizer que os serviços jurídicos ou advocatícios – exceto em casos muito particularizados – são necessariamente rotineiros na Administração e, desse modo, caracterizam atividades-fim do ente público e devem ser realizados por servidores integrantes do seu quadro de pessoal, vedada a terceirização.

CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA E CONSULTORIA – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÍPICOS DE ATIVIDADES-FIM DA ADMINISTRAÇÃO – 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 11ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, de 24 de junho de 2014, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, em:

I - declarar a irregularidade dos procedimentos de licitação (Carta Convite n. 9/2013) e de formalização do Contrato Administrativo n. 214/2013, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Ivinhema e a sociedade Puccinelli Advogados Associados S/S, pelos atos do gestor que indevidamente licitou e contratou sociedade de advogados para a prestação de "*Serviços de Consultoria Jurídica e Prestação de Serviços advocatícios preferencialmente em segunda instância e no Tribunal de Contas do Estado ... "*, uma vez que, conforme demonstrado nas razões do voto, tais serviços:

a) são necessariamente rotineiros na Administração e, desse modo, estão compreendidos no âmbito das suas atividades-fim;

b) devem ser realizados por servidores integrantes do quadro de pessoal do ente público, vedada a terceirização;

II - dar como fundamento da declaração inscrita no inciso I deste Acórdão 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. Éder Uilson França Lima - CPF n. 390.231.411-72, Prefeito Municipal de Ivinhema, pelas infrações correspondentes às irregularidades descritas nas razões do voto e sintetizadas no

inciso I, ***a*** e ***b***, deste Acórdão, cujo valor deve ser pago em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, no prazo de sessenta dias contados da data da publicação deste instrumento no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas-DOTCE/MS, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, 45, I, 50, I, e 83 da Lei Complementar n. 160, de 2012, e dos arts. 99 e 172, § 1º, I e II, do Regimento Interno.

Campo Grande, 24 de junho de 2014.

Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral - Relator.

RELATÓRIO

Tratam os autos sobre o Contrato n. 214/2013, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Ivinhema e a empresa Puccinelli Advogados & Associados S/S, constituindo objeto da contratação a "*Consultoria Jurídica e Prestação de Serviços de Advocatícios ...*".

Depois de examinada a matéria pelos técnicos da 1ª Inspetoria de Controle Externo, concluiu aquela equipe técnica pela irregularidade dos procedimentos licitatório e de formalização do instrumento de contrato (ANC-1ICE-112/2014-peça n. 27).

Na sequência, o Procurador de Contas assinalou, por meio do seu parecer, que *"...os serviços contratados inserem-se na atividade-fim da Administração, motivo pelo qual são, a princípio, insuscetíveis de terceirização, quanto mais à míngua de uma convincente justificativa.*".

Ressaltou ainda que "*É impensável que o ente, em seu quadro de servidores, não conte com advogados para o desempenho das atividades contratadas –ainda que, de fato, não contasse, deveria promover concurso público para suprir essa lacuna.*".

Por final, manifestou-se nos termos do Parecer GAB.2 DR.JOAOMJ-5246/2014(peça n. 30),

> "***I –*** *Pela* ***ILEGALIDADE*** *e* ***IRREGULARIDADE do procedimento licitatório****, com lastro nas disposições constantes no art. 120, inciso I da Resolução Normativa TC/MS n. 076 de 11 de dezembro de 2013.*
>
> ***II –*** *Pela* ***ILEGALIDADE*** *e* ***IRREGULARIDADE da formalização do Contrato Administrativo n. 214/2013****, com lastro nas disposições constantes no art. 120, inciso II da Resolução Normativa TC/MS n. 076 de 11 de dezembro de 2013.*
>
> *à norma legal, com lastro no artigo 42, inciso IX c/c artigo 44, I, ambos da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2 de janeiro de 2012.*
>
> ***IV –****Pela* ***DETERMINAÇÃO*** *ao Município de Ivinhema/MS para que* ***se abstenha de executar o Contrato Administrativo n. 214/2013****, sustando os seus efeitos na fase em que se encontrar, dando ciência a esta Corte de Contas das medidas adotadas, com lastro na disposição constante no artigo 57, inciso III da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2 de janeiro de 2012.*".

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 Consultoria Jurídica e Prestação 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 realizada a intimação do gestor municipal, que, em atendimento ao seu objeto, respondeu às questões formuladas pela

Inspetoria competente do modo seguinte:

> "*Não se pode olvidar que o Município em tela não possui cargo efetivo na área de assessoramento jurídico ou mesmo um procurador jurídico concursado, de sorte que, para atuar em seu favor e representá-lo judicialmente, só dispõe o órgão municipal de apenas um cargo de Procurador Jurídico - atualmente ocupado por Camila Pierette Martins do Amaral Marques - OAB/MS 10.208- e um assessor jurídico - Laércio José Silva Júnior - OAB/MS 16.146, ambos comissionados.*
>
> *Não há, portanto, nos quadros do Município em questão um quadro estruturado de procurador municipal; há apenas dois cargos comissionados para prestar consultoria jurídica em favor do ente municipal perante os mais diversos órgãos em todo o Estado.*".

Postas essas considerações, é dizer que não são válidos os argumentos do Prefeito Municipal, firmados 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 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 termos seguintes

> "*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***

---

[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.

***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 n. 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 contrato firmado 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 termo final do contrato ocorreu em 28 de fevereiro de 2014, tratando-se, pois, de fato consumado.

Tudo exposto, acompanho parcialmente as razões firmadas no Parecer do Ministério Público de Contas e voto nos termos de:

I. declarar irregulares os procedimentos de licitação, realizado por meio da Carta Convite n. 9/2013, e de formalização do Contrato n. 214/2013, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Ivinhema e a empresa Puccinelli Advogados & Associados S/S, 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. Éder Uilson França Lima, CPF n. 390.231.411-72, Prefeito do Município, *pela contratação irregular de serviços caracterizados como atividade-fim do ente público*, equivalente ao valor de 250 (duzentos e cinquenta) UFERMS, com o recolhimento da quantia ao Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), consoante o disposto nos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, 45, 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 (Carta Convite n. 9/2013) e de formalização do Contrato Administrativo n. 214/2013, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Ivinhema e a sociedade Puccinelli Advogados Associados S/S, pelos atos do gestor que indevidamente licitou e contratou sociedade de advogados para a prestação de "*Serviços de Consultoria Jurídica e Prestação de Serviços advocatícios preferencialmente em segunda instância e no Tribunal de Contas do Estado ... "*, uma vez que, conforme demonstrado nas razões do voto, tais serviços:

a) são necessariamente rotineiros na Administração e, desse modo, estão compreendidos no âmbito das suas atividades-fim;

b) devem ser realizados por servidores integrantes do quadro de pessoal do ente público, vedada a terceirização;

II - aplicada multa equivalente ao valor de 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS ao Sr. Éder Uilson França Lima - CPF n. 390.231.411-72, Prefeito Municipal de Ivinhema, pelas infrações correspondentes às irregularidades descritas nas razões do voto e sintetizadas no inciso I, ***a*** e ***b***, desta Decisão, cujo valor deve ser pago em favor do FUNTC, no prazo de 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, 24 de junho de 2014.

JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL
Conselheiro Relator