DECISÃO SINGULAR	:	**DSG-G.JRPC-4059/2014**
PROCESSO TC/MS	:	TC/6618/2013
PROTOCOLO	:	1414250
ÓRGÃO	:	CÂMARA MUNICIPAL DE NAVIRAÍ
ORDENADOR (A) DE DESPESAS	:	CÍCERO DOS SANTOS
CARGO DO ORDENADOR (A)	:	PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL
ASSUNTO DO PROCESSO	:	CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 3/2013
RELATOR	:	CONS. JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL
CONTRATADO (A)	:	SIMPA ASSESSORIA E PLANEJAMENTO LTDA
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	:	TOMADA DE PREÇOS Nº 1/2013
OBJETO DA CONTRATAÇÃO	:	SERVIÇO DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO CONTÁBIL, FINANCEIRO E MATÉRIAS PERTINENTES A LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
VALOR INICIAL DA CONTRATAÇÃO	:	72.000,00

RELATÓRIO

Versam os autos sobre o Contrato nº 3/2013, celebrado entre a Câmara Municipal de Naviraí e a empresa Simpa Assessoria e Planejamento Ltda., constituindo seu objeto a contratação do "*serviço de consultoria e assessoramento contábil, financeiro, bem como nas matérias pertinentes a licitações e contratos administrativos ...*".

A matéria foi examinada pela equipe técnica da 1ª Inspetoria de Controle Externo que, nos termos da Análise Conclusiva nº 11306/2013 (peça nº 26), considerou como irregulares os procedimentos de licitação e de formalização do instrumento de Contrato nº 3/2013.

Seguindo os trâmites processuais cabíveis, a autoridade do Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 9567/2014 (peça nº 35), manifestando-se nos autos pela:

> "*- irregularidade e ilegalidade do procedimento licitatório (1ª fase) e da formalização contratual (2ª fase), nos termos dos Incisos I e II, do Artigo 120, da RN/TCE/MS nº 076/2013, decorrente de infringência ao Inciso IX, do Artigo 42, da Lei Complementar nº160/2012 c/c Artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988.*
>
> *- aplicação de multa ao Ordenador de Despesas - Sr. Cícero dos Santos, Presidente da Câmara Municipal de Naviraí - com fulcro no Inciso VIII, do Artigo 77, da Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso do Sul, c/c Inciso I, do Artigo 44, da Lei Complementar nº 160/2012 e Inciso I, § 3º, do Artigo 170, da Resolução Normativa TC/MS nº 076/2013;*
>
> *- recomendação ao Ordenador de Despesas - Sr. Cícero dos Santos, Presidente da Câmara Municipal de Naviraí - para que previna a ocorrência futura de*

impropriedades semelhantes ou assemelhadas, como demonstrado neste parecer, nos termos do Inciso IV, do Artigo 172, da RN/TCE/MS nº 076/2013.

- comunicação do resultado aos interessados, nos moldes regimentais.".

É o Relatório.

DECISÃO

Com relação ao assunto analisado, entendo que a contratação dos serviços de "*consultoria e assessoramento contábil, financeiro ...*" é irregular, uma vez que tais serviços são considerados atividades-fim do ente público e, dessa forma, inviável sua terceirização.

Visando a assegurar o exercício regular da ampla defesa, foi realizada a intimação do Presidente da Câmara Municipal de Naviraí, que, esclarecendo os questionamentos feitos pelo corpo de apoio técnico somente demonstrou que os serviços contratados podiam – e deviam – ser desempenhados pelos servidores integrantes do quadro de pessoal da Câmara Municipal.

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 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 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.

Assinalo que a cópia do Contrato nº 3/2013 foi enviada a esta Corte de Contas intempestivamente, portanto, é apropriado dizer que o Presidente da Câmara Municipal não cumpriu o prazo previsto para a remessa de documento ao Tribunal, devendo ser apenado com a multa cabível, nos termos do art. 46 da Lei Complementar (estadual) nº 160, de 2 de janeiro de 2012.

Diante do considerado, os procedimentos de licitação e de formalização do Contrato em questão devem ser declarados irregulares, tendo em vista a contratação de serviços caracterizados como atividades-fim do ente público, 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 6 de março de 2014, tratando-se, pois, de fato consumado.

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 Tomada de Preços nº 1/2013, e de **FORMALIZAÇÃO** do Contrato nº 3/2013, celebrado entre a Câmara Municipal de Naviraí e a empresa Simpa Assessoria e Planejamento Ltda., *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. **APLICAR MULTA** ao Sr. **Cícero dos Santos**, **CPF nº 875.040.731-72**, Presidente da Câmara Municipal de Naviraí, nos valores e pelos fundamentos seguintes:

a) 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS, *pela irregularidade descrita no inciso I*, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) nº 160, de 2012;

b) 22 (vinte e duas) UFERMS, *pela intempestividade na remessa, a este Tribunal, de cópia do Contrato nº 3/2013*, consoante o disposto no art. 46 da Lei Complementar nº 160, de 2012;

III. Assinalar que os valores das multas aplicadas pelos termos dispositivos do inciso II, ***a*** e ***b***, devem ser pagos 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 desta Decisão no DOTCE/MS, nos termos do art. 83, da Lei Complementar nº 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 execução financeira do Contrato.

É COMO DECIDO

Tribunal de Contas, 4 de setembro de 2014.

JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL
Conselheiro-Relator

IHS