DECISÃO SINGULAR	:	**DSG-G.JRPC-3378/2014**
PROCESSO TC/MS	:	TC/3120/2013
PROTOCOLO	:	1407588
ÓRGÃO	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE TAQUARUSSU
ORDENADOR (A) DE DESPESAS	:	ROBERTO TAVARES ALMEIDA
CARGO DO ORDENADOR (A)	:	PREFEITO
ASSUNTO DO PROCESSO	:	CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 8/2013
RELATOR	:	CONS. JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL
CONTRATADO (A)	:	EXCEL CONSULTORIA E ASSESSORIA S/C LTDA
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	:	CARTA CONVITE Nº 1/2013
OBJETO DA CONTRATAÇÃO	:	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA PARA O SETOR FINANCEIRO E CONTABILIDADE
VALOR INICIAL DA CONTRATAÇÃO	:	72.000,00

RELATÓRIO

Versam os autos o Contrato nº 8/2013, celebrado entre o Município de Taquarussu e a empresa Excel Consultoria e Assessoria S/C Ltda., para a prestação de serviços de "*consultoria e assessoria para o setor financeiro e contabilidade, abrangendo a execução orçamentária e contabilidade; consultoria e assessoria para acompanhamento das áreas de compras, licitações e contratos, e consultoria e assessoria para a área de recursos humanos.*".

A matéria foi examinada pela equipe técnica da 1ª Inspetoria de Controle Externo que, nos termos da Análise Conclusiva nº 16080/2013 (peça nº 27), considerou como irregulares o procedimento licitatório e a formalização do instrumento contratual.

Seguindo os trâmites processuais cabíveis, a autoridade do Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 7266/2014 (peça nº 28), manifestando-se nos autos pela:

> "*– **ilegalidade** e **irregularidade** do procedimento licitatório e da formalização do contrato, nos termos do artigo 59, inciso III, da Lei Complementar n. 160/2012, c/c os incisos I "a" e II, do artigo 120, e incisos I, "b", e II, do artigo 121, ambos da Resolução Normativa TC/MS n. 76, de 11 de dezembro de 2013, pela infringência ao art. 37, caput, da Constituição Federal/88 e ao art. 3º da Lei Federal n. 8.666/93;*
>
> *– **multa** ao jurisdicionado, Senhor Roberto Tavares Almeida, inscrito no CPF n. 294.274.951-20, com fulcro no art. 77, VIII, da Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso do Sul, c/c o art. 44, I, da Lei Complementar n. 160/2012, pela infringência ao art. 37, caput, da Constituição Federal/88 e ao art. 3º da Lei Federal n. 8.666/93;*
>
> *– **comunicação** do resultado do julgamento aos interessados, nos termos do art. 5°, LV, da Constituição Federal/ 88.*".

É o Relatório.

DECISÃO

Com relação ao assunto analisado, entendo que a contratação dos serviços de "*consultoria e assessoria para o setor financeiro e contabilidade ...*" é irregular, uma vez que tais serviços são considerados 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 Prefeito Municipal, que, em atendimento ao seu objeto, esclareceu que "*Os serviços de consultoria e capacitação são desenvolvidos de acordo com a metodologia de trabalho de "consultoria colaborativa", onde os trabalhos são executados pelo corpo técnico da Prefeitura Municipal e a consultoria repassa a metodologia e os conhecimentos necessários, baseados nas técnicas de motivação, adotando o método de treinamento em serviços, forma que prepara e motiva os técnicos para execução dos serviços com eficiência e eficácia.*".

Todavia, resulta comprovado que os serviços descritos podiam ser desempenhados pelos servidores integrantes do quadro de pessoal da Prefeitura.

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*

---

[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.

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 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.

Diante do considerado, os procedimentos de licitação e de formalização do contrato em questão devem ser declarados irregulares, 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 termo final do contrato ocorreu em 1 de agosto de 2013, tratando-se, pois, de fato consumado.

Tudo exposto, acompanho o entendimento firmado no Parecer do Ministério Público de Contas e **DECIDO** nos termos de:

I. DECLARAR IRREGULARES os procedimentos **LICITATÓRIO** – realizado por meio da Carta Convite nº 1/2013 –, e de **FORMALIZAÇÃO** do Contrato nº 8/2013, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Taquarussu e a empresa Excel Consultoria e Assessoria S/S Ltda., 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. **Roberto Tavares Almeida, CPF nº 294.274.951-20**, Prefeito Municipal de Taquarussu, equivalente ao valor de 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS, *pela contratação irregular de serviços caracterizados como atividade-fim do ente público*, com o recolhimento da quantia ao Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da publicação desta Decisão no DOTCE/MS, consoante às regras dos arts. 21, X, 42, IX, 44, I, 45, I, e 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 etapa de execução financeira do contrato.

É COMO DECIDO

Tribunal de Contas, 11 de agosto de 2014.

JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL
Conselheiro-Relator

IHS