



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 6

Regras gerais para contadores, assessores jurídicos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e consórcios intermunicipais. Necessário concurso público, em face do que dispõe a Constituição Federal.

- Revisão da Carreira do Quadro Funcional, procurando mantê-la em conformidade com os valores de mercado.
- Redução da jornada de trabalho com a redução proporcional dos vencimentos.
- Terceirização: I) Comprovação de realização de concurso infrutífero; II) Procedimento licitatório; III) Prazo do art. 57, II, Lei 8.666/93; IV) Valor máximo pago à terceirizada deverá ser o mesmo que seria pago ao servidor efetivo; V) Possibilidade de ser responsabilizada pelos documentos públicos. VI) Responsabilidade do gestor pela fiscalização do contrato.
- Deve-se observar a regra inserta no inciso XVI, do art. 37 da Constituição Federal, quanto à acumulação ilegal de cargos, empregos e funções públicas.
- Havendo serviço de contabilidade ou de assessoria jurídica, tanto no legislativo quanto no executivo no mínimo 01 dos integrantes deverá estar regularmente inscrito no CRC ou na OAB – conforme o caso. O departamento poderá ser chefiado por detentor de cargo comissionado ou servidor efetivo com função gratificada conforme art. 37, v, da CF.
- Sendo substitutivo de pessoal: computar-se-á no limite de despesa com pessoal previsto na LRF.

Somado às regras gerais acima, há que se observar, em cada caso, as regras específicas.

Regras específicas para contadores do Poder Legislativo - Cargo em comissão: Impossibilidade, salvo se houver um departamento de contabilidade. No mínimo 01 dos integrantes deverá estar regularmente inscrito no CRC. O departamento poderá ser chefiado por detentor de cargo comissionado ou servidor efetivo com função gratificada.

- Contabilidade Descentralizada: Nos casos em que, devidamente motivado, o cargo estiver em extinção ou que inexista o cargo, será possível que o contador do Poder Executivo e por ele remunerado preste seus serviços ao Poder Legislativo, desde que descrito nas atribuições do cargo.

- Terceirização: possibilidade nos casos em que, devidamente motivado, o cargo estiver em extinção ou que inexista o cargo.

Regras específicas para assessores jurídicos do Poder Legislativo e do Poder Executivo - Cargo em comissão: Possível, desde que seja diretamente ligado à autoridade. Não pode ser comissionado para atender ao Poder como um todo. Possibilidade da criação de cargo comissionado de chefia ou função gratificada para assessoramento exclusivo do Chefe do Poder Legislativo ou de cada Vereador, no Caso do Poder Legislativo e do Prefeito, no caso do Poder Executivo. Deverá haver proporcionalidade entre o número de servidores efetivos e de servidores comissionados.

Consultorias contábeis e jurídicas - Possíveis para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade, casos em que poderá haver contratação direta, mediante um procedimento simplificado e desde que seja para objeto específico e que tenha prazo determinado compatível com o objeto, não podendo ser aceitas para as finalidades de acompanhamento da gestão.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: regras gerais para contratação de contadores e assessores jurídicos dos poderes Legislativo e Executivo, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e consórcios intermunicipais.

Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

Protocolo: 465117/06.

Decisão: Acórdão nº 1111/08 - Tribunal Pleno.

Sessão: Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 28 de 07/08/2008.

Publicação: AOTC nº163 de 22/08/2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 6

PROCESSO Nº: 46511-7/06
INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
ASSUNTO: PREJULGADO
RELATOR: CONS. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO nº 1111/08 – Pleno

Vistos, relatados e discutidos estes autos

RELATÓRIO

Trata o presente expediente de requerimento proposto pela União dos Vereadores do Paraná – UVEPAR, visando defender os interesses das Câmaras Municipais.

O petítório refere-se à obrigatoriedade de contratação de profissionais (advogados e contadores) via concurso público, em face da manifestação do Tribunal de Contas trilhar no sentido de que, após o início de 2007, não serão mais toleradas práticas de contratação por licitação, nomeação ou qualquer outro meio que não por concurso público.

A parte interessada informou ainda que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e a Diretoria de Contas Municipais avaliaram a questão e opinaram pela impossibilidade da contratação de profissionais que não seja efetivada por concurso público.

A UVEPAR afirmou que a realidade de quase 80% dos Municípios paranaenses é incomparável com grandes pólos urbanos, uma vez que passam por dificuldades financeiras. Relativo a tais dificuldades teceu considerações acerca da receita, assegurando que as Câmaras possuem receita reduzida, muitas vezes sem estrutura física, tecnológica e profissional para o bom andamento dos trabalhadores legislativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ressaltou que, via de regra, os profissionais da advocacia não se especializam no direito público, o que acaba por ocasionar diversos erros de interpretação, em defesas e pareceres. Acrescentou que a oferta de profissionais é reduzida em todo o Estado, e que esta situação é agravada em pequenos municípios.

Com relação à confiabilidade, asseverou que já houve caso em que o assessor jurídico havia sido assessor do adversário político, o mesmo ocorrendo com os contadores. Salientando que o profissionalismo não se propaga em grande escala, reforçou a afirmação de que a desconfiança gerada por esta situação poderá ser observada quando da análise das contas por este Tribunal.

Consolidando, por fim, a dificuldade a ser transposta pelas Câmaras, aduziu que não há profissionais gabaritados no mercado que, pelo salário que pode ser pago, abandonem seu escritório para dedicar-se exclusivamente ao serviço público, visto que aquele é mais rentável.

Com esta exposição, o Interessado buscou defender que as Câmaras não têm condições financeiras de contratar profissionais qualificados, de confiança e que agreguem requisitos básicos para o exercício exclusivo da profissão no setor público.

Em face do panorama apresentado, sugeriu a formação de uma Comissão de Estudos, com representação deste Tribunal, dos Municípios e Câmaras, a fim de identificar eventuais alternativas para adequar a situação.

Através da Portaria nº 437/06, esta Corte designou a Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Ângela Cássia Costaldello, o Auditor Ivens Zschoerper Linhares, e os técnicos Gumercindo de Andrade de Souza, Thalita Maria Azambuja, Roberto Carlos Bossoni Moura e Alberto Martins de Faria para comporem a Comissão para apresentação de estudo sobre a obrigatoriedade de contratação de advogados e contadores pelos Poderes Executivo e Legislativo Municipal.

Após relato do petítório, a Comissão, ao apresentar o Relatório dos Estudos analisou a questão, primeiramente sob o ponto de vista do Poder Executivo do Município. Didaticamente, a Comissão dividiu as questões abordando:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No Poder Executivo:

1) Que os assessores jurídicos e contadores devem ocupar cargos de provimento efetivo nos Municípios paranaenses mediante concurso público podendo ser nomeados para cargos de provimento em comissão apenas para funções de chefia, direção e assessoramento. Neste tópico, destacou que o entendimento deste Tribunal e da jurisprudência, já pacificada, é no sentido de que as atividades jurídicas e de contadoria, de interesse do Município, devem ser executadas por servidores do quadro efetivo, ou seja, providos por meio de concurso público.

A Comissão fez alusão à existência de cargos em comissão, demonstrando a forma de provimento destes cargos, segundo os preceitos constitucionais. Teceu considerações às questões de assessoramento, destacando que o assessoramento do cargo em comissão ao qual faz referência a Carta Magna diz respeito ao auxílio técnico que será prestado. Evidenciou ainda que o assessoramento como exercício próprio da atividade jurídica ou contábil é aquele que deve coincidir com as funções atribuídas ao servidor público ocupante de cargo de provimento efetivo.

Frisou também o entendimento de que inexistindo contador ou advogado/consultor jurídico nos quadros permanentes da administração pública municipal é inconstitucional a nomeação de servidor para cargo de provimento em comissão.

Transcreveu algumas decisões desta Casa, visando confirmar o posicionamento pela impossibilidade da contratação, para o desempenho de atividades jurídicas e contábeis, via cargo em comissão, fazendo uma observação de que nos locais onde houver mais de um contador ou assessor jurídico, admitir-se-á que o chefe da carreira seja comissionado.

A isso, acrescentou que: dificuldades orçamentárias e falta de disponibilidade de profissionais qualificados não podem legitimar a nomeação de cargo em comissão, pois, mesmo que deserto o concurso, as condições relativas à remuneração e exigência de qualificação profissional deverão ser observadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, aduziu ainda que a maior publicidade dos editais de abertura dos certames, certamente, conduzirá a resultados mais favoráveis. Adiante a Comissão passou a analisar a questão sob o prisma da terceirização.

2) Terceirização das atividades de assessoria jurídica e assessoria contábil mediante licitação da qual só poderão participar pessoas jurídicas, excluídas do certame as sociedades e associações sem fins lucrativos. Embora a Comissão tenha ressaltado que o posicionamento desta Corte de Contas já trilhou no sentido de que a terceirização destas atividades não poderia ser implementada, entendeu que, em face das dificuldades apresentadas pela UVEPAR com relação ao insucesso de concursos públicos, a questão merece nova análise.

Diante disso afirmou que, comprovado o insucesso do concurso público, bem como, que o procedimento licitatório para a terceirização seguiu os estritos termos da Lei 8.666/93, não se vislumbraria ofensa aos princípios da impessoalidade e da continuidade dos serviços. Ademais, evidenciou que os cargos em questão são de atividades meio e não atividades fim da administração.

A Comissão destacou algumas condições para a adoção da terceirização a impossibilidade da contratação de pessoas físicas, ou seja, somente poderão ser contratadas pessoas jurídicas ou sociedades civis com profissionais habilitados na área; as entidades participantes deverão ter fins lucrativos, em virtude da sua natureza jurídica; obediência ao critério de escolha de técnica e preço; inadmissibilidade de procedimento de inexigibilidade de licitação, em face da natureza continuada dos serviços; a contratação deverá se dar por prazo determinado, sujeitando a renovação do contrato à comprovação de insucesso em novo concurso público; vedação da adoção de prazos contratuais muito longos, não devendo ultrapassar 2 (dois) anos e 6 (seis) meses; os valores pagos à empresa deverão ser comparados aos que seriam pagos a um servidor efetivo, pautando-se em critérios de razoabilidade; e, por fim, a atenção que deverá ser dispensada pelo gestor, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

virtude da lei de responsabilidade fiscal contemplar que as despesas com terceirização serão computadas como despesa de pessoal e não de serviços de terceiros.

3) Estabelecimento de um vínculo político com o ocupante do cargo de Procurador-Geral, Advogado Geral ou Defensor Geral do Município e/ou Secretário de Finanças do Município ou Controlador-Geral: a Comissão designada por esta Corte destacou a faculdade que o Município possui para modificar sua estrutura administrativa, através da alteração da Lei Municipal, para dispor sobre a composição, organização e competência dos órgãos e secretarias da administração pública municipal, criando um órgão ou uma secretaria em cujo plexo de competências esteja a prestação de serviços afetos à atividade de assessoria jurídica ou de controle contábil.

Analisando separadamente os vínculos da atividade jurídica e da atividade contábil, afirmou, com relação ao primeiro que, que poderá haver um órgão ou cargo de confiança que faça parte da administração pública direta do Município. Neste momento a Comissão distinguiu os cargos de confiança dos cargos em comissão, ressaltando que aqueles possuem um vínculo político-institucional, estando seus agentes sujeitos às inelegibilidades, à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Improbidade Administrativa. A opção para o estabelecimento do vínculo, funcional ou político-institucional, é juízo discricionário do Chefe do Poder Executivo.

Com relação à atividade contábil, afirmou que, por meio de lei, poderá ser criada uma Secretaria de Finanças Municipal, sendo plenamente compatível com o posicionamento desta Corte, a assunção de um cargo em confiança, de vínculo institucional, de Controlador ou Procurador-Geral do Município.

No Poder Legislativo:

1) Assessores jurídicos e contadores devem ocupar cargos de provimento efetivo nos Municípios paranaenses mediante concurso público podendo ser nomeados para cargos de provimento em comissão apenas para funções de chefia, direção e assessoramento. Sob este aspecto, fez remissão à análise feita com relação à contratação no Executivo Municipal, reforçando a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

idéia da impossibilidade da contratação de assessores jurídicos e contadores através de cargo em comissão.

2) Possibilidade de acúmulo de atribuições do executivo e do Legislativo, mediante previsão em lei, apenas a função de contador: Assegurou a Comissão que, a princípio, inexistente conflito de interesses e atribuições caso o mesmo servidor atenda a Prefeitura e a Câmara. Contudo, deverá haver uma alteração das atribuições legalmente previstas para o ocupante do cargo de contador, já que a Constituição impede a cumulação de funções remuneradas para este cargo.

3) Terceirização das atividades de assessoria jurídica e assessoria contábil mediante licitação da qual só poderão participar pessoas jurídicas, excluídas, entretanto, as sociedades e associações sem fins lucrativos: Aplica-se a este item o que já foi abordado com relação às Prefeituras.

Finalizando o Relatório, a Comissão apresentou suas conclusões e anexou as atas das reuniões ordinárias realizadas por ela.

A Presidência desta Casa, por meio do Ofício nº 316/07, comunicou que na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 05, de 08 de fevereiro de 2007, este Relator foi designado para elaborar o Prejulgado sobre questões atinentes à obrigatoriedade de contratação de advogados e contadores, para atuarem nas Prefeituras e Câmaras Municipais.

Visando dar supedâneo e subsídios para a elaboração do Prejulgado, foi designada uma Comissão que apresentou as propostas já relatadas.

Solicitada a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas acerca das conclusões apresentadas pela Comissão, o *Parquet*, ressaltando o trabalho realizado pela comissão constituída, divergiu pontualmente de algumas proposições.

A primeira divergência refere-se ao entendimento de que o disposto no inciso II, do artigo 57, da Lei Federal nº 8.666/93, não se aplica ao caso de contratação de advogados e contadores. Compreende que a prestação de serviços por advogados e contadores, via contrato administrativo, é uma situação excepcional. E registra o entendimento de que o contrato



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administrativo, nestes casos, não poderá ter prazo superior a 12 (doze) meses, admitidas prorrogações por prazo idêntico desde que não se obtenha sucesso no (s) concurso (s) aberto (s) em cada exercício.

Outro aspecto controvertido é o de que a proposta de limitação de participação na licitação somente a pessoas jurídicas com fins lucrativos, o que parece discriminação sem fundamento lógico, restringindo a competição e ferindo o dispositivo constitucional que exige a igualdade de condições a todos os concorrentes. Para tanto, sugeri que este item seja retirado das conclusões.

Quanto à remuneração, entende que o adequado e consentâneo com o interesse público é que a remuneração ofertada ao eventual vencedor do certame não exceda o valor fixado para o cargo correspondente aos serviços licitados acrescidos dos encargos sociais, quando então a forma desviada de contratação não serviria para sangrar os já minguados cofres públicos.

Por fim, anotou que há municipalidades que já possuem procurador jurídico na Câmara Municipal e que a última disposição das conclusões parece contrariar esta possibilidade, o que se afigura indevida ingerência no âmbito da economia própria do ente legislativo municipal.

Feitas tais considerações, afirmou que o relatório da comissão pode ser aprovado com as alterações propostas no Parecer Ministerial.

VOTO E FUNDAMENTAÇÃO

Buscando uma forma diferenciada de sintetizar o que foi trazido no louvável trabalho realizado pela Comissão, bem como de abordar as questões relacionadas ao tema, analisaremos primeiramente a possibilidade ou não do provimento em comissão. Adiante trataremos da terceirização destes serviços procurando sopesar abordagens doutrinárias e jurisprudenciais, almejando, assim, um posicionamento do Plenário desta Casa acerca desta matéria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Embora as indagações tenham sido propostas nesta Casa através da União dos Vereadores do Paraná – UVEPAR, em face da realidade das Câmaras Municipais do Estado, ressalto apenas que, visando uniformizar o entendimento, trataremos das questões sob o prisma das contratações realizadas pelas Câmaras Municipais e pelos Executivos Municipais.

Destaque-se que, diante do que preceitua a Constituição Federal, art. 37, inciso II ¹, 'o sistema constitucional brasileiro adotou o concurso público como requisito insuperável para a investidura em cargo público'.²

Consoante ensinamentos de Cármen Lúcia Antunes ROCHA, 'concurso público é o processo administrativo pelo qual se avalia o merecimento de candidatos à investidura em cargo ou emprego público, considerando-se as suas características e a qualidade das funções que lhes são inerentes. É pelo concurso público que se concretiza a igualdade de oportunidades administrativas e a impessoalidade na seleção do servidor, impedindo-se tanto a pessoalidade quanto a imoralidade administrativa'. ³

Diante disso, vê-se que a regra é a admissão de pessoal por meio de concurso público para provimento efetivo de vaga em cargo ou emprego da Administração Pública.

Entretanto, a própria Constituição excetua essa regra quando permite o provimento comissionado. Quanto a ele, sabe-se que os manuais e obras de Direito Administrativo, via de regra, limitam-se a descrever os cargos em comissão com sendo cargos de provimento precário, que

¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

² ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 200. Nota de rodapé n. 124.

³ Ibidem. p. 201.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prescindem de concurso público para a nomeação do servidor e que este será demissível *ad nutum*⁴.

Ressalte-se aqui uma breve discordância do que consta no Relatório da Comissão. A doutrina moderna não faz a diferenciação entre cargo em comissão e cargo de confiança proposta no relatório que afirmou que 'os de comissão possuem vínculo profissional e os de confiança vínculo político-institucional'. Vejamos a lição de Odete MEDAUAR:

O **cargo em comissão** é aquele preenchido com pressuposto de temporariedade; esse cargo, também denominado de **cargo de confiança**, é ocupado por pessoa que desfruta da confiança daquele que o nomeia ou propõe a nomeação. Se a confiança deixa de existir ou se há troca de autoridade que propôs a nomeação, em geral o ocupante do cargo em comissão não permanece; o titular do cargo em comissão nele permanece enquanto subsistir o vínculo de confiança. [grifos do autor] ⁵

Ou seja, a confiança é um requisito para o provimento do cargo. Daí, infere-se que existem na Administração Pública cargos isolados capazes de serem providos por pessoas estranhas aos quadros, fundamentado na confiança que a autoridade detentora do cargo deposita no nomeado. O caráter é precário, já que o servidor poderá ser dispensado a qualquer tempo. Portanto, vislumbra-se que o requisito confiança aperfeiçoa a motivação da admissão de pessoas nestes cargos, deixando notório que uma das principais, senão a principal característica para o exercício do cargo comissionado, é a confiança.

⁴ Expressão latina que significa ao menor sinal. É constituída da preposição *ad* e do acusativo do singular do substantivo *nutus, us* (m.) sinal de cabeça. CRETELLA JÚNIOR, José. Tratado de direito administrativo. v. 4: o pessoal da administração pública. 2. ed., atual., ampl. e rev. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 42.

⁵ MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 265.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Descritas, em breves linhas, as formas de provimento de cargos públicos contidos no inciso II, do art. 37 da CF/88 entendendo possível a análise dos casos apresentados.

Dos Contadores no Poder Legislativo:

Saliente-se, primeiramente, que a forma de provimento dos cargos de contador do Poder Legislativo deverá ser por meio de concurso público, conforme dispõem a Carta Federal. Na sua impossibilidade, em face de concurso público frustrado, poderá ser realizada a revisão da carreira do quadro funcional, visando mantê-la em conformidade com os valores de mercado ou poderá, ainda, haver a redução da jornada de trabalho com a redução proporcional dos vencimentos. Apresenta-se como outra opção a terceirização. Evidencie-se que, por óbvio, na inexistência deste cargo ou na sua extinção do quadro permanente, a terceirização também será uma opção plausível.

Entremos, pois, em uma seara problemática que reside no questionamento acerca do que a Administração Pública pode terceirizar, este é um tema que se constitui um dos mais polêmicos entre os doutrinadores da área administrativa.

Pode-se afirmar que a atividade passível de terceirização é aquela exercida pela Administração Pública que não coincide com seus fins principais, a já conhecida diferença entre atividade-meio e atividade-fim.

Ora, é sabido que a atividade de contadoria no Poder Legislativo não é atividade-fim, mas sim, atividade-meio. Portanto, não sendo atividade-fim, será passível de terceirização segundo a melhor doutrina. Ademais, o simples fato de a contabilidade gerar efeitos que atingirão a atividade-fim do Poder Legislativo, nos permite entender possível a terceirização deste serviço.

Destaque-se, porém, que tal posicionamento vai de encontro ao adotado pelo Tribunal de Contas da União que não admite a terceirização, vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A contratação de prestação de serviços para a execução de atividades inerentes à atividade fim da administração ou às suas categorias funcionais caracteriza contratação indireta e terceirização indevida de atividades exclusivas dos servidores efetivos, com afronta à exigibilidade constitucional de concurso público nas admissões (CF, art. 37, II), e não se justifica nem mesmo em razão da existência de déficit de pessoal.

Excertos. "É irregular a contratação de fundações de apoio para o fornecimento de mão-de-obra destinada a desempenhar funções típicas de cargos públicos, por contrariar o art. 37, inciso II, da Constituição Federal e o art. 1º, § 2º, do Decreto nº 2.271/97." AC-1193-29/06-P MV. "A contratação de terceirizados para a consecução de funções essenciais e próprias do órgão ou para a execução de atividades inerentes às suas categorias funcionais, bem como a presença de elementos de subordinação e pessoalidade culminam em manifesta burla ao disposto no art. 37, inciso II, da CF/88, que estabelece a exigência de concurso público para investidura em cargo ou emprego público." AC-0593-10/05-1 AS. "A utilização de terceirizados em atividades próprias de servidores públicos constitui modalidade de burla à exigência constitucional de prévio concurso público para a admissão de pessoal e tem sido reiteradamente rechaçada por este Tribunal. (...) A principal dificuldade na utilização da terceirização de mão-de-obra parece residir na capacidade de identificação das atividades que se amoldam a este tipo de execução indireta e as que legalmente encontram-se proibidas de submeter-se a esse regime. O art. 1º do Decreto nº 2.271/97, que regula a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional estabelece que devem ser executados preferencialmente de forma indireta os serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações, manutenção de prédios, equipamentos e instalações. Já o § 2º da mesma norma prevê que não poderão ser objeto de terceirização atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. (...) Como regra geral, a Administração Pública deve seguir as mesmas precauções adotadas pelas empresas privadas, evitando a terceirização de atividades finalísticas, primando pela especialização nos serviços a serem prestados, exigindo que a direção dos serviços seja feita por prepostos da contratada e assegurando-se de sua idoneidade econômica, bem como de sua regularidade trabalhista, fiscal e tributária." AC-0256-08/05-P MV. "(...) os conselhos de fiscalização profissional não poderão terceirizar as atividades que integram o plexo de suas atribuições finalísticas, abrangidas pelos seus Planos de Cargos e Salários, podendo, todavia, ser objeto de execução indireta apenas as atividades materiais acessórias, instrumentais e complementares aos assuntos que constituem a área de competência legal dessas entidades, conforme firme orientação jurisprudencial desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 143/1999 - Segunda Câmara - TCU, e regulamentação estabelecida pelo Decreto federal 2.271/97; (...) "AC-0341-10/04-P WA, em sede de consulta. Ver também: AC-0975-21/05-2 LM.

Todavia, considerando a notória dificuldade de os Municípios manterem pessoal especializado em seu quadro efetivo, compreendo que cada gestor, *de per se*, examinará as vantagens e desvantagens da terceirização,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

decidindo da melhor maneira, cabendo-lhe, com o compromisso da eficiência e da economicidade, optar pela terceirização sem permitir a descaracterização da função do Estado.

Portanto, é cabível a terceirização da função de contador quando:

1) havendo o cargo no quadro efetivo, após aberto concurso público, este restar frustrado pelo não aparecimento de possíveis interessados ou pela inabilitação de todos;

2) não houver o cargo ou estiver este em extinção. Destaque-se aqui que a declaração de extinção do cargo deverá ser devidamente motivada.

Todavia, para que esta terceirização seja válida, é **necessário e fundamental** que a contratação de uma pessoa jurídica ou de uma pessoa física seja precedida de um procedimento licitatório, respeitados os preceitos contidos na Lei Federal nº 8.666/93, não cabendo, *neste caso*, a inexigibilidade de licitação por notória especialização.

O prazo de duração destes contratos será regido pelo art. 57, inciso II, da Lei de Licitações e Contratos, portanto, serão limitados a 60 (sessenta) meses, regra essa que deverá ser utilizada para a repetição do concurso público. Assim, ter-se-á o *prazo máximo* de 05 anos, contado da 1ª licitação, para que seja realizado novo concurso público, podendo ser responsabilizado o gestor que deixar de atender a essas regras. Acrescente-se ainda que o valor que deverá ser pago à terceirizada será, *no máximo*, o mesmo valor que seria pago ao servidor que ocuparia o cargo efetivo (valores constantes do quadro ou plano de cargos e salários).

Além disso, evidencie-se que a terceirização deverá obedecer normas específicas, atentando-se para que a prestação dos serviços não venha a caracterizar vínculo empregatício, ou seja, existência de controle de horário, subordinação e dependência econômica, de acordo com a CLT e Súmula 331 do TST. Saliente-se também que a administração deverá se resguardar quanto a possíveis passivos trabalhistas.

Entendo prudente ainda destacar que, como se trata de substitutivo de pessoal, incluir-se-á no limite com gastos de pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Destaque-se que, havendo a terceirização, o administrador público deverá tomar as precauções necessárias para que os documentos contábeis estejam sempre sob seu poder e guarda, bem como, para que fiscalize o contrato e oriente as empresas interessadas que a ausência, a perda, o extravio ou qualquer outra atitude que demonstre falta de zelo e que venha a prejudicar, inutilizar ou deteriorar os documentos públicos, as terceirizadas poderão ser chamadas à responsabilização.

Ademais, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná **poderá**, verificadas a má qualidade das informações prestadas e a desproporcionalidade dos serviços, emitir um alerta de que os serviços prestados não estão de acordo com as normas legais.

Outra possibilidade que se aventa é a redução da jornada de trabalho para os cargos efetivos, providos por concurso público, reduzindo-se, proporcionalmente os vencimentos.

No que concerne aos cargos em comissão, adotando o mesmo posicionamento já esposado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina – Prejulgado nº 1277 ⁶ – e do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, conforme se denota da parte dispositiva do voto exposto no processo de Prestação de Contas nº 3225-02.00/02-1 ⁷, pela impossibilidade de que os contadores assumam cargos comissionados no Poder Legislativo, em face, principalmente, de se tratar de uma função permanente, embora não seja uma atividade-fim deste Poder.

A única possibilidade de provimento comissionado ou de função gratificada será se houver um serviço de contabilidade (departamento de contabilidade) e, havendo no mínimo 01 servidor inscrito no CRC, este

⁶ Em face do caráter contínuo de sua função, o cargo de contador deve estar previsto nos quadros de servidores efetivos da Prefeitura Municipal e da Câmara de Vereadores, quando esta administrar seus próprios recursos, pois a atividade não se coaduna com cargos de livre nomeação e exoneração.

O provimento do cargo de contador requer obrigatoriamente prévia aprovação em concurso público, conforme determina o art. 37, II, da Constituição Federal. (...)

⁷ ...permanece a irregularidade para o exercício em apreço quanto à utilização indevida de cargo em comissão para atividades de caráter permanente que constituem os cargos de Contador e Técnico em Contabilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

poderá ser chefiado por um detentor de cargo comissionado ou por servidor estável com função gratificada, conforme art. 37, V, da CF.

Destaque-se ser **impossível** a assunção de dois ou mais cargos, empregos ou funções públicas, ainda que em Municípios distintos. Tal situação caracterizar-se-á irregular, uma vez que se trata de acumulação irregular de cargos, em face do que dispõe o art. 37, XVI, da CF.

Propõe-se ainda a possibilidade de que o contador assuma a denominada 'Contabilidade Descentralizada', ou seja, a assunção de duas funções, desde que esteja descrito nas atribuições do cargo, sendo remunerado apenas pelo Poder Executivo, o Contador deste Poder poderá assumir a contabilidade do Poder Legislativo. Repise-se aqui que a extinção do cargo neste Poder deverá ser devidamente motivada.

Dos Contadores no Poder Executivo:

Entende-se imprescindível a realização de um concurso público, conforme preceitua a Carta Federal. Não sendo possível o preenchimento da vaga, em face da inexistência de interessados, a Municipalidade poderá valer-se da revisão do plano de carreira, da redução da jornada de trabalho, com redução proporcional dos vencimentos ou da terceirização nos moldes e requisitos antes esposados, ou seja, respeitados os ditames da Lei Federal nº 8.666/93, o prazo, os valores, o limite de despesa com pessoal e as precauções relativas aos documentos.

São válidas as mesmas regras aplicáveis aos Contadores do Poder Legislativo, inclusive a questão relativa ao cargo comissionado que, existindo um serviço de contabilidade no Município e, havendo no mínimo 02 servidores inscritos no CRC, poderá haver um cargo comissionado de chefia.

Frise-se que este Contador poderá, desde que descrito nas atribuições do seu cargo, assumir também a contabilidade do Poder Legislativo.

Destaque-se ser **impossível** a assunção de dois ou mais cargos, empregos ou funções públicas, ainda que em Municípios distintos. Tal situação caracterizar-se-á irregular, uma vez que se trata de acumulação irregular de cargos, em face do que dispõe o art. 37, XVI, da CF.

Dos Assessores Jurídicos no Poder Legislativo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aplicam-se aos assessores jurídicos do Poder Legislativo as mesmas considerações apontadas com relação à necessidade de realização de concurso público, por se tratar de disposição constitucional. Destaque-se que se houver necessidade do cargo, ele deverá ser provido em caráter efetivo. Ainda vislumbra-se possível a revisão do plano de carreira e a redução da jornada de trabalho, com a devida redução dos vencimentos, bem como será possível a terceirização, desde que seja precedido de certame licitatório e de que seja comprovado o insucesso em concurso público realizado para provimento da vaga.

Os prazos legais da Lei de Licitações e Contratos deverão ser respeitados, ou seja, a duração destes contratos será regida pelo art. 57, inciso II, da Lei de Licitações e Contratos, portanto, serão limitados a 60 (sessenta) meses, regra essa que deverá ser utilizada para a repetição do concurso público.

O valor a ser pago à empresa ou pessoa física terceirizada, deverá ser, *no máximo*, o mesmo valor que seria pago ao servidor que ocuparia o cargo efetivo.

Em se tratando de substitutivo de pessoal, incluir-se-á no limite com gastos de pessoal.

Alerte-se que, também neste caso, havendo a terceirização, o administrador público deverá tomar as precauções necessárias para que os documentos administrativos estejam sempre sob seu poder e guarda, bem como, para que orientem as empresas interessadas que a ausência, a perda, o extravio ou qualquer outra atitude que demonstre falta de zelo e que venha a prejudicar, inutilizar ou deteriorar os documentos públicos, os terceirizados poderão ser chamados à responsabilização.

Ademais, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná **poderá**, verificadas a má qualidade das informações prestadas e a desproporcionalidade dos serviços, emitir um alerta de que serviços prestados não estão de acordo com as normas legais.

A diferença entre esse cargo e o de Contador reside, essencialmente, na **possibilidade** deste cargo ser provido de forma precária,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

isto é, por meio de cargo comissionado⁸ isolado, ressalve-se, desde que os cargos estejam ligados diretamente à autoridade e não ao órgão, pois, caso a necessidade seja a de atender ao Poder como um todo, o servidor deverá ser concursado. Neste caso, também é possível que, existindo no mínimo 01 servidor devidamente inscrito no órgão de classe – OAB – o departamento poderá ser chefiado por um detentor de cargo comissionado ou por servidor estável com função gratificada, conforme art. 37, V, da CF.

Destaque-se ser **impossível** a assunção de dois ou mais cargos, empregos ou funções públicas, ainda que em Municípios distintos. Tal situação caracterizar-se-á irregular, uma vez que se trata de acumulação irregular de cargos, em face do que dispõe o art. 37, XVI, da CF.

Cabe assinalarmos ainda que há que se observar o princípio da proporcionalidade entre o número de servidores efetivos e em cargo em comissão.

Neste sentido já se manifestou o Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE

⁸ **Entendimentos consonantes:** Tribunal de Contas de Santa Catarina, manifestado no Prejulgado nº 1579: (...) 2. Havendo necessidade de diversos profissionais do Direito para atender aos serviços jurídicos de natureza ordinária do ente, órgão ou entidade, que inclui a defesa judicial e extrajudicial e cobrança de dívida ativa, é recomendável a criação de quadro de cargos efetivos para execução desses serviços, com provimento mediante concurso público (art. 37 da Constituição Federal), podendo ser criado cargo em comissão para chefia da correspondente unidade da estrutura organizacional (Procuradoria, Departamento Jurídico, Assessoria Jurídica, ou denominações equivalentes). Se a demanda de serviços não exigir tal estrutura, pode ser criado cargo em comissão de assessor jurídico, de livre nomeação e exoneração. (...)

Tribunal de Contas da União: Com efeito, e na mesma linha de entendimento esposada pelo representante do Ministério Público junto a esta Corte, penso que os cargos de Assessor Parlamentar e de Assessor Jurídico podem ser providos através de Cargos em Comissão, tendo em vista as características que envolvem suas atribuições, sendo imprescindível ali a presença do fator “confiança do administrador”. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Recurso de Reconsideração nº 006189-02.00/98-1. Tribunal Pleno. Relator: Cons. Sandro Dorival Marques Pires. Julgamento: 19. jul. 2000. Publicado em: 14.ago.2000.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I - Cabe

ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II - Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local. III - Agravo improvido.⁹

Dos Assessores Jurídicos no Poder Executivo:

Em virtude da aplicabilidade de todo o exposto para o Assessor Jurídico do Poder Legislativo ao Assessor Jurídico do Poder Executivo, deixo de repetir as linhas acima, remetendo-me, porém, a elas.

No que tange às Consultorias, embora a questão não tenha sido expressamente abordado nos autos, afirma-se que são possíveis para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade, casos em que poderá haver contratação direta, mediante um procedimento simplificado e desde que seja para **objeto específico** e que tenha **prazo determinado** compatível com o objeto, não podendo ser aceitas para as finalidades de acompanhamento da gestão.

Por fim, entendo prudente ressaltar que todas as regras gerais de contratação são aplicáveis também às Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Consórcios Intermunicipais.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na conformidade com o voto do Relator e das notas taquigráficas, por unanimidade, fixar as regras gerais para contratação de contadores e assessores jurídicos nos seguintes moldes:

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 365.368-7 Santa Catarina. Primeira Turma. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 22. maio. 2007. Publicado no DJ de 29. jun. 2007.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**REGRAS GERAIS PARA
CONTADORES, ASSESSORES
JURÍDICOS DO PODER
LEGISLATIVO E DO PODER
EXECUTIVO, AUTARQUIAS,
SOCIEDADES DE ECONOMIA
MISTA, EMPRESAS PÚBLICAS E
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS**

- **Necessário concurso público, em face do que dispõe a Constituição Federal.**

- **Revisão da Carreira do Quadro Funcional, procurando mantê-la em conformidade com os valores de mercado.**

- **Redução da jornada de trabalho com a redução proporcional dos vencimentos.**

- **Terceirização: I) Comprovação de realização de concurso infrutífero; II) Procedimento licitatório; III) Prazo do art. 57, II, Lei 8.666/93; IV) Valor *máximo* pago à terceirizada deverá ser o mesmo que seria pago ao servidor efetivo; V) Possibilidade de ser responsabilizada pelos documentos públicos. VI) Responsabilidade do gestor pela fiscalização do contrato.**

- **Deve-se observar a regra inserta no inciso XVI, do art. 37 da Constituição Federal, quanto à acumulação ilegal de cargos, empregos e funções públicas.**

- **Havendo serviço de contabilidade ou de assessoria jurídica, tanto no legislativo quanto no executivo no mínimo 01 dos integrantes deverá estar**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

regularmente inscrito no CRC ou na OAB – conforme o caso. O departamento poderá ser chefiado por detentor de cargo comissionado ou servidor efetivo com função gratificada conforme art. 37, v, da CF.

- Sendo substitutivo de pessoal: computar-se-á no limite de despesa com pessoal previsto na LRF.

Somado às regras gerais acima, há que se observar, em cada caso, as regras específicas.

REGRAS ESPECÍFICAS PARA CONTADORES DO PODER LEGISLATIVO

- Cargo em comissão: Impossibilidade, salvo se houver um departamento de contabilidade. No mínimo 01 dos integrantes deverá estar regularmente inscrito no CRC. O departamento poderá ser chefiado por detentor de cargo comissionado ou servidor efetivo com função gratificada.

- Contabilidade
Descentralizada: Nos casos em que, *devidamente motivado*, o cargo estiver em extinção ou que inexista o cargo, será possível que o contador do Poder Executivo e por ele remunerado preste seus serviços ao Poder Legislativo, desde que descrito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

| | |
|--|--|
| | <p>nas atribuições do cargo.</p> <ul style="list-style-type: none">- Terceirização: possibilidade nos casos em que, <i>devidamente motivado</i>, o cargo estiver em extinção ou que inexista o cargo. |
| REGRAS ESPECÍFICAS PARA ASSESSORES JURÍDICOS DO PODER LEGISLATIVO E DO PODER EXECUTIVO | <ul style="list-style-type: none">- Cargo em comissão: Possível, desde que seja diretamente ligado à autoridade. Não pode ser comissionado para atender ao Poder como um todo. Possibilidade da criação de cargo comissionado de chefia ou função gratificada para assessoramento exclusivo do Chefe do Poder Legislativo ou de cada Vereador, no Caso do Poder Legislativo e do Prefeito, no caso do Poder Executivo. Deverá haver proporcionalidade entre o número de servidores efetivos e de servidores comissionados. |
| CONSULTORIAS CONTÁBEIS E JURÍDICAS | <ul style="list-style-type: none">- Possíveis para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade, casos em que poderá haver contratação direta, mediante um procedimento simplificado e desde que seja para objeto específico e que tenha prazo determinado compatível com o objeto, não podendo ser aceitas para as finalidades de acompanhamento da |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

gestão.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, HERMAS EURIDES BRANDÃO e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Curitiba, 7 de agosto de 2008.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES

Vice-Presidente no exercício da Presidência