ACÓRDÃO - AC00 - 113/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/5168/2024
PROTOCOLO	: 2329370
TIPO DE PROCESSO	: DENÚNCIA
ÓRGÃO	: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE NOVA ALVORADA DO SUL
DENUNCIANTE	: DIONES MOREIRA DE SOUZA
JURISDICIONADO	: ROSINEIDE LICHEWISKI DE AGUIAR
ADVOGADOS	: ATHAYDE & ADVOGADOS ASSOCIADOS - OAB/PR N. 1.293; ANTÔNIO FRANCISCO CORRÊA ATHAYDE - OAB/PR N. 8.227; GUSTAVO DE PAULI ATHAYDE - OAB/PR N. 42.164.
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: DENÚNCIA. DISPENSA ELETRÔNICA. ALEGAÇÃO DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. AÇÕES CORRETIVAS. RESCISÃO AMIGÁVEL DO CONTRATO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. PERDA DO OBJETO. ARQUIVAMENTO.

1. Com fundamento no princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, tendo em vista o afastamento da multa e o fato de que o contrato decorrente da dispensa eletrônica denunciada foi rescindido, o caminho natural é o arquivamento dos autos da denúncia.

2. Perda do objeto. Arquivamento da denúncia.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 1ª Sessão Virtual Reservada do Tribunal Pleno, realizada de 24 a 27 de fevereiro de 2025, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, determinar a **baixa do sigilo** processual imposto à presente tramitação, com fundamento no art. 5º, LX, da Constituição Federal; a **perda do objeto** e o **arquivamento** da denúncia, com fundamento no art. 129, I, "b", do Regimento Interno; e a **intimação** da senhora **Rosineide Lichewiski de Aguiar**, Diretora-Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Nova Alvorada do Sul, e do senhor **Diones Moreira de Souza**, denunciante, para que tomem ciência do conteúdo desta decisão, devendo a intimação ser feita por correspondência eletrônica, nos termos do art. 50, II, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012.

Campo Grande, 27 de fevereiro de 2025.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Tratam os autos da **Denúncia** apresentada por **Diones Moreira de Souza**, à Ouvidoria deste Tribunal, na qual foi alegado que houve restrição à competitividade na Dispensa Eletrônica nº 1/2024. A dispensa foi realizada pelo Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Nova Alvorada do Sul (Prevnas) para a contratação de empresa para prestação de serviços de consultoria e assessoria administrativa na área de gestão de aquisições governamentais (peça 2, fl. 4).

Segundo o denunciante, o edital da dispensa prevê a contratação apenas de empresas sediadas no Estado de Mato Grosso do Sul, sem qualquer justificativa técnica para tanto, o que violaria a isonomia constitucional estabelecida no artigo 37, *caput* e XXI, e art. 50 da Lei nº 14.133/2021. Além disso, teria sido previsto que a contratação seria destinada apenas a empresas e profissionais da área contábil (peça 1, fl. 2).

Diante do exposto na denúncia, foi verificado, em exame de cognição sumária, que a cláusula 3.1 do edital era restritiva e que a continuação da execução contratual poderia fazer perecer o direito do denunciante. Caracterizada a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, determinou-se a suspensão cautelar da Dispensa Eletrônica nº 1/2024 (Decisão Liminar DLM - G.FEK - 99/2024, peça 7. fls.60-66).

Intimada da decisão, a senhora Rosineide Lichewiski de Aguiar (Diretora-Presidente do Prevnas na época dos fatos), apresentou defesa às fls. 72-358 (peças 13-20). Inicialmente, ela informou que o Contrato Administrativo nº 2/2024, decorrente da dispensa, foi suspenso, em atendimento à determinação constante na decisão liminar. Então, no que diz respeito à participação de empresas e profissionais da área contábil, alegou que (peça 14:

> O denunciante efetuou impugnação ao nosso edital em questão, e o seu pleito foi parcialmente provido, onde o mesmo, com o devido respeito, buscava que o objeto fosse [de] atendimento exclusivo por assessoria jurídica, mas, por certo, para o objeto não se tem profissional exclusivo, uma vez que necessário, além da formação educacional, efetivamente, o conhecimento técnico na área, e como se comprova nos autos, o denunciante após alteração no edital, obteve todas as condições de participar do pleito, todavia Excelência, não participou no certame eletrônico.

Quanto à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, a gestora encaminhou a Lei Complementar Municipal nº 77/2014, que regulamenta o tratamento diferenciado a essas empresas no âmbito do Município de Nova Alvorada do Sul. E então sustentou que (peça 14, fls. 75-76):

A Lei Complementar Municipal supracitada traz em seu art. 31 que “As contratações diretas por dispensa de licitação com base nos incisos I e II do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93 poderão ser preferencialmente realizadas com microempresas e empresas de pequeno porte sediadas no Município ou região”.

No caso, o Edital de Dispensa Eletrônica nº 001/2024 trouxe como parte integrante do aviso de contratação o ANEXO I – DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA PARA HABILITAÇÃO, indicando no item “h” a exigência de certidão simplificada da Junta Comercial da sede da licitante (entenda-se: preferência regional), de acordo com o que dispõe o inciso III, do art. 32 da Lei Complementar Municipal nº 077/2014, vejamos:

Art. 32. Exigir-se-á da microempresa e da empresa de pequeno porte, para habilitação em quaisquer licitações do Município para fornecimento de bens para pronta entrega ou serviços imediatos, sempre que possível, apenas o seguinte:

I – ato constitutivo da empresa, devidamente registrado;

II – inscrição no CNPJ, com a distinção de ME e EPP, para fins de qualificação;

III – certidão atualizada de inscrição na junta comercial do Estado, com a designação de porte (ME ou EPP).

Ato contínuo, em seu ANEXO II – TERMO DE REFERÊNCIA (fls. 142), que também é parte integrante do Edital, a expressão PREFERÊNCIA REGIONAL. Desse modo, temos que ocorreu uma interpretação errônea do contido no item 3.1 do Edital, que no nosso entendimento remeteu as compras regionais ao que consta da Lei Complementar nº 123/2006, de modo que, não há se falar em condição de exclusividade na compra regional, mas, tão somente exclusividade para ME e EPP com preferência regional, conforme disposto no Termo de Referência – ANEXO II do Edital.

Depois de apresentadas as justificativas, a gestora providenciou a rescisão amigável do Contrato Administrativo nº 2/2024. Dessa forma, os dados da contratação são os seguintes:

Valor do Contrato Administrativo nº 2/2024, celebrado entre o Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Nova Alvorada do Sul e a empresa Raquel Aparecida Fontana Ltda. (peça 16, fl. 306)	R$ 48.000,00
Valor rescindido (conforme termo de rescisão amigável, peça 27, fl. 366)	R$ 44.000,00
Valor executado e pago (conforme relatório de detalhamento do contrato, peça 33, fl. 379)	R$ 4.000,00

Ao examinar os autos, o Procurador de Contas entendeu que as exigências do certame restringiram a competição, notadamente por limitar a participação apenas às microempresas e empresas de pequeno porte sediadas no estado de Mato Grosso do Sul e que exercem atividades contábeis ou jurídicas (peça 30, fl. 373).

Incialmente, o representante do Ministério Público de Contas (MPC) ponderou que a jurisprudência especializada vem caminhando no sentido de que, em situações excepcionais, justificadas de acordo com a natureza do objeto, é possível restringir a licitação a interessados locais. No entanto, registrou que a ilegalidade dos autos se apresenta em face da ausência de justificativa suficientemente capaz de enquadrar a contratação em uma situação excepcional. Inclusive, segundo o Procurador, a natureza do objeto não revela particularidade suficiente para atrair a respectiva restrição (peça 30, fls. 374-375).

O Procurador de Contas também destacou que (peça 30, fl. 375):

> (...) a mesma conclusão se aplica às restrições de ordem técnica, vez que a Constituição Federal (art. 37, inciso XXI) e a Lei Geral de Licitações e Contratos (art. 67, incisos I e II da Lei n. 14.133/21) determinam que as exigências que importem em comprovação da qualificação técnica, a exemplo das certidões emitidas por conselhos profissionais, somente poderão ser exigidas quando indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (...)
>
> (...)
>
> Com efeito, não havendo justificativa técnica para exigir regularidade profissional (contábil ou jurídica), a previsão afronta regra constitucional e legal e, portanto, não deve ser praticada.
>
> Pontua-se, inclusive, que pela natureza do objeto, é perfeitamente possível que administradores, gestores públicos, dentre outros, que naturalmente não possuem registro no CRC ou OAB, possam executar o respectivo serviço.
>
> Por fim, registra-se que não há falar em perda do objeto pela rescisão contratual justamente pelo fato de que a jurisdicionada não logrou evitar eficazmente a propagação das irregularidades.
>
> No caso em concreto uma contratação direta foi consumada a partir de dispensa de licitação formulada em descompasso às regras constitucionais e legais atinentes à matéria.

Diante do exposto, o Procurador de Contas opinou pela procedência da denúncia e aplicação de multa à gestora.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Inicialmente, tenho que o feito está adequadamente instruído, motivo pelo qual declaro encerrada a instrução processual, nos termos do art. 4º, III, “b”, do Regimento

Interno. Registro também que conheço da denúncia na forma que admitida pela Presidência.

Conforme relatado, o denunciante insurgiu-se contra os termos do edital da Dispensa Eletrônica nº 1/2024 por considerar que eles causavam restrição à competitividade.

A denúncia desencadeou ações corretivas pela gestora, que culminaram na rescisão amigável do contrato decorrente da dispensa eletrônica. Com isso, vê-se que houve a execução de apenas R$ 4.000,00 (quatro mil reais) do valor contratado, que era de R$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais).

Portanto, embora a dispensa tenha ocorrido de forma irregular, é preciso considerar que a gestora agiu prontamente para reverter os possíveis danos que poderiam ser causados pela irregularidade. Pelo que se verifica nos autos, não houve prejuízo significativo à Administração ou aos interessados no certame – uma vez que poderão participar de novo procedimento de contratação que venha a ser lançado pelo Prevnas.

Dessa forma, ponderando o que foi exposto, vejo que a rescisão amigável conteve os possíveis danos da conduta da gestora e reduziram significativamente a gravidade da infração.

Essa situação permite o afastamento da multa, com fundamento no princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, haja vista a pequena monta do valor que foi de fato executado. Em conjunto, deve-se considerar ainda o art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb – Decreto-Lei nº 4.657/1942), que assim estabelece:

> Art. 22 (...)
>
> (...)
>
> Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo:

> RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL – PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA – 1º QUADRIMESTRE DE 2020 – DESCUMPRIMENTO DO ART. 55, § 2º DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000 – MANUTENÇÃO DA IRREGULARIDADE – LINDB – CULPABILIDADE – NÃO APLICAÇÃO DE MULTA AO GESTOR PREVISTA NO ART. 5º, I, §§ 1º E 2º DA LEI 10.028/2000 – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.
>
> ENUNCIADO:

> 1. A culpabilidade do agente é amparada na avaliação de reprovabilidade da conduta praticada ou omissa, respectivamente, por quem praticou ou por quem tinha o dever de fazê-lo.
>
> 2. O erro grosseiro a que se refere o art. 28 da LINDB, ainda que se entenda como culpa grave ou como erro inescusável, deve ser considerado como aquele que não seria cometido pelo homem médio se estivesse nas mesmas circunstâncias do agente público cuja conduta está sob julgamento.
>
> 3. As tomadas de decisões serão ancoradas, principalmente, na **mensuração da gravidade da conduta do agente**, sempre estimando as possíveis consequências jurídicas e administrativas do ato de gestão.
>
> **4. É plenamente possível que se tenha uma conduta típica (prevista em lei como ilícita) e antijurídica (contrária ao ordenamento vigente), sem a reprovabilidade sobre ato ou omissão.**
>
> 5. A legalidade estrita é que norteará quando da manutenção ou não da irregularidade. No entanto, quando se fala em sanção ao agente, deve-se observar as dificuldades práticas que ele enfrentou (art. 22 LINDB) e suas consequências (art. 20 LINDB), sendo passível de justificativa esse descumprimento, tendo, ainda, seus atos analisados conforme a gravidade (art. 28 LINDB). (Acórdão 00885/2021-8 – Plenário. Processo 05473/2020-1. Relatora Márcia Jaccoud Freitas. Grifos adicionados.):

Cabe ainda trazer caso julgado no Tribunal de Contas da União, no qual se examinava a denúncia da contratação irregular de uma advogada e que também durou apenas um mês. Veja-se:

> Considerando que, por intermédio das medidas saneadoras realizadas, restou efetivamente demonstrada a contratação sem prévio concurso público, ao que é acrescentado pela unidade técnica que o procedimento desta Corte de Contas, diante de tais situações, é de determinar-se a rescisão da avença (como precedentes, são citados os Acórdãos 1408/2011 – TCU – 1ª Câmara, 6438/2011 – TCU – 1ª Câmara, 1900/2010 – TCU – Plenário e 219/2009 – TCU – 1ª Câmara – vide fls. 2, peça nº 13);
>
> **Considerando, no entanto, o registro da unidade instrutiva de que a contratação da advogada em questão perdurou por apenas um mês, vindo a ser rescindida em função de pedido de demissão por ela apresentado** (fls. 2/3, peça nº 13);
>
> **Considerando o entendimento da Secex/GO, então, de que estaria configurada a perda de objeto da presente denúncia, a qual deveria, portanto, ser arquivada**, sem prejuízo de que se dê ciência, ao CRG/GO, a respeito da necessidade de que a contratação para cargos cujas atribuições compreendam atividade finalística daquela entidade somente seja feita após prévio concurso de provas, ou de provas e títulos (fls. 3, peça nº 13);

> Considerando as conclusões da Secex/GO e o encaminhamento por ela proposto (fls. 3, peça nº 13), com as adaptações alvitradas por seu Secretário de Controle Externo (peça nº 15);
>
> Considerando a possibilidade de, se futuramente vierem a ser identificadas, nas ocorrências apontadas ou em outras similares, indicativos outros de irregularidades, este Tribunal instaurar novo procedimento com vistas à sua averiguação;
>
> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, em:
>
> a) conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal;
>
> b) arquivar o presente processo, sem apreciação de mérito, tendo em vista a perda de seu objeto; c) levantar a chancela de sigiloso que recai sobre os autos, nos termos do § 1º do art. 236 do Regimento Interno (...)
>
> (TCU - DEN: 00427120149, Relator: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 29/10/2014, Plenário, grifos adicionados.)

Assim, tendo em vista o afastamento da multa e o fato de que o contrato decorrente da dispensa eletrônica foi rescindido, o caminho natural destes autos é o arquivamento. A título de exemplo, trago o seguinte julgado deste Tribunal:

> EMENTA – DENÚNCIA. CONTRATAÇÃO PÚBLICA. SUPOSTAS IRREGULARIDADES. PROVIDÊNCIAS TOMADAS PELA ADMINISTRAÇÃO. RESCISÃO CONTRATUAL. PERDA DO OBJETO. EXTINÇÃO DO PROCESSO. ARQUIVAMENTO. A perda do objeto processual para o julgamento da denúncia, decorrente do saneamento das irregularidades com a rescisão contratual que, por conseguinte, não produziram efeito, motiva a extinção do processo e a determinação de arquivamento dos autos, nos termos do artigo 129, I, b do RITCE/MS. (TCE-MS - DEN: 77522022 MS 2179541, Relator: OSMAR DOMINGUES JERONYMO, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 3396, de 12/04/2023)

Por fim, destaco que:

> É cediço que a regra dos atos processuais é a publicidade (CF, art. 5º, LX, e art. 93, IX e X). Somente em casos excepcionais, quando necessário para preservar o direito constitucional à intimidade da parte ou atender a interesse social ou público, é possível a decretação do segredo de justiça ao trâmite do feito (Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Sexta Turma Cível. Acórdão 1382849. Relator: Min. Alfeu Machado. Data de julgamento: 27/10/2021. Publicado no PJe: 11/11/2021.)

Como o acesso ao conteúdo dos autos não coloca em risco o interesse público nem fere a intimidade dos envolvidos, não há necessidade de se manter o sigilo processual.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, voto:

I – pela baixa do sigilo processual imposto à presente tramitação, com fundamento no art. 5º, LX, da Constituição Federal;

II – pela perda do objeto e pelo **arquivamento** da denúncia, com fundamento no art. 129, I, "b", do Regimento Interno;

III – pela intimação da senhora **Rosineide Lichewiski de Aguiar**, Diretora-Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Nova Alvorada do Sul, e do senhor **Diones Moreira de Souza**, denunciante, para que tomem ciência do conteúdo desta decisão, devendo a intimação ser feita por correspondência eletrônica, nos termos do art. 50, II, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela baixa do sigilo processual imposto à tramitação, pela perda do objeto e pelo arquivamento da denúncia.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 27 de fevereiro de 2025.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

GFBC / VAB