ACÓRDÃO - AC00 - 1720/2021

PROCESSO TC/MS	**:** TC/11830/2018
PROTOCOLO	**:** 1940299
TIPO DE PROCESSO	**:** PEDIDO DE REVISÃO
ÓRGÃO	**:** CÂMARA MUNICIPAL DE NAVIRAI
REQUERENTE	**:** GEAN CARLOS VOLPATO
ADVOGADOS	**:** ANDREZZA GIORDANO DE BARROS – OAB/MS 8.092; DENISE CRISTINA ADALA BENFATTI LEITE – OAB/MS 7.311.
RELATOR	**:** CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: PEDIDO DE REVISÃO – ACÓRDÃO – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA – CONTRATO ADMINISTRATIVO – AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO – EXECUÇÃO FINANCEIRA – ANULAÇÃO DE EMPENHO NÃO DEMONSTRADA – 1ª, 2ª E 3ª FASES IRREGULARES – MULTA – APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS DA EXECUÇÃO – SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DAS FASES – COMPROVAÇÃO DA ANULAÇÃO DE EMPENHO – PLANILHA DA EXECUÇÃO FINANCEIRA COMPLETA – EXECUÇÃO FINANCEIRA REGULAR – REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA – CONHECIMENTO – PARCIAL PROCEDÊNCIA.

1. A prestação de serviços advocatícios é considerada como serviço comum e habitual a qualquer órgão da Administração Pública, justamente por esse motivo a viabilidade de competição obrigatoriamente deve ser realizada pelas modalidades elencadas na Lei de Licitações e Contratos Públicos no art. 22, I a V.

2. A falta de demonstração da singularidade dos serviços advocatícios impossibilita a modificação do julgado quanto à irregularidade do procedimento de inexigibilidade da licitação e da formalização do contrato.

3. A juntada de novos documentos, que comprovam a realização dos atos da execução financeira em conformidade com a Lei Federal nº 4.320/64, demonstrando, na íntegra, a consonância entre os valores empenhados, liquidados e pagos, fundamentam a declaração de regularidade e o afastamento da multa na proporção da ilegalidade afastada.

4. Parcial procedência para julgar pela regularidade da execução financeira e reduzir a multa aplicada.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 10ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, de 27 de outubro de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em **conhecer** do presente Pedido de Revisão formulado pelo Sr. **Gean Carlos Volpato**, Ex-

Presidente da Câmara Municipal Naviraí – MS, por observância aos postulados de admissibilidade previstos no art. 73, da Lei Complementar nº 160/2012; no mérito, pela **parcial procedência** do pedido de revisão para o fim de reformar a **deliberação AC02 - 901/2018**, no sentido de julgar pela **regularidade da execução financeira** do Contrato nº 1/2011 e **reduzir a multa** aplicada no "item 2", de 50 (cinquenta) UFERMS para 25 (vinte e cinco) UFERMS imposta pela irregularidade dos atos contratuais, uma vez que em razão de novos documentos o requerente sanou a falha com relação à execução financeira.

Campo Grande, 27 de outubro de 2021.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator.

Vistos, etc.

Trata-se de **Pedido de Revisão** formulado por **Gean Carlos Volpato,** CPF nº 789.278.701-15, Ex-Presidente da Câmara Municipal Naviraí – MS, em face da **DELIBERAÇÃO AC02 - 901/2018,** prolatada nos autos do processo **TC/18543/2013,** na qual se decidiu pela **irregularidade** do procedimento de Inexigibilidade de Licitação, da formalização e do teor do Contrato nº 1/2011, e dos atos da execução financeira do objeto contratado, com aplicação de **multa** no valor total de **50 (cinquenta) UFERMS**.

O pedido de revisão foi recebido pelo Presidente deste Tribunal, como tempestivo e cabível, por meio do Despacho DSP - GAB.PRES. - 7700/2019.

O requerente em sua defesa alega que nesta oportunidade encaminha a nota de anulação de empenho no valor de R$ 12.000,00 (doze mil reais), assim como a planilha da execução financeira completa, com o intuito de sanar a irregularidade referente à 3ª fase, apontada na Deliberação AC02-901/2018.

Argumenta que o Procedimento Licitatório foi formalizado pela modalidade inexigibilidade de Licitação, em razão da singularidade dos serviços advocatícios em comento, classificando como de natureza específica e subjetiva.

Ao final, em face às razões e fundamentos apresentados, pugnou pela procedência total do presente pedido, modificando o comando da Deliberação AC02 901/2018, com consequente exclusão da sanção aplicada.

A Divisão de Fiscalização de Contratação Pública, Parcerias e Convênios do Estado e Municípios pela Análise **ANA - DFCPPC - 10927/2019,** concluiu pela improcedência do Pedido de Revisão.

O Ministério Público de Contas, conforme Parecer **PAR - 3ª PRC - 20166/2019,** perfilando o mesmo entendimento da equipe técnica, manifestou pelo não conhecimento e pelo seu não provimento, opinando pela manutenção integral do Acórdão nº 901/2018, vez que as razões e documentos apresentados não elidiram os fundamentos da deliberação vergastada.

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator.

I – MÉRITO

O pedido de revisão foi recebido pelo Presidente desta Corte de Contas, por entender que o requerente observou os requisitos de admissibilidade descritos no art. 73, da Lei Complementar nº 160/2012 e nos arts. 164 a 166, da Resolução Normativa n° 76/2013, vigente à época da interposição.

O jurisdicionado se insurge contra a seguinte **DELIBERAÇÃO AC02 - 901/2018** (fls.213-216, TC/18543/2013), que decidiu nos seguintes termos:

> "Face ao exposto, acolho a análise dos técnicos da 4ª ICE, e o parecer ministerial, e nos termos do art. 4º, III, "b", do RITC/MS, **VOTO:**
>
> **1.** pela **irregularidade e ilegalidade** do procedimento de Inexigibilidade de Licitação (1ª fase), da formalização e do teor do Contrato n. 1/2011 (2ª fase), celebrado entre a Câmara Municipal de Naviraí-MS e o Sr. Wagner Leão do Carmo, e dos atos de execução do objeto contratado (3ª fase), de responsabilidade do Sr. Gean Carlos Volpato, vereador presidente, à época, pela infração às normas legais e regulamentares, Leis n. 8.666/93 e n. 4.320/64, e Instrução Normativa TC/MS n. 35/2011, com fulcro no art. 59, III, da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, c/c o art. 120, I, "b", II e III, do RITC/MS;
>
> **2.** pela aplicação da **multa de 50 (cinquenta) UFERMS** ao Sr. Gean Carlos Volpato, ordenador de despesas, à época, inscrito no CPF sob o n. 789.278.701-15, pela infração às normas legais e regulamentares, com fulcro nos arts. 42, 44, I e 61, III, da LCE n. 160/2012, c/c o art. 172, I, "b", do RITC/MS da LCE n. 160/2012, c/c o art. 172, I, "b", do RITC/MS;
>
> **3.** pela **concessão do prazo de 60 (sessenta) dias** para o recolhimento da imposição ao FUNTC/MS, de acordo com o artigo 172, § 1º, I e II, do RITC/MS, c/c o art. 83 da LCE n. 160/2012, e comprovação nos autos sob pena de cobrança executiva, observado o disposto no art. 78 da referida lei complementar;
>
> **4.** pela **recomendação** ao jurisdicionado para que adote medidas necessárias de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, observado o disposto no art. 172, IV, "b", do RITC/MS;
>
> **5.** pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o disposto no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS."

No presente caso, a questão discutida se restringe na manutenção ou não da declaração de irregularidade do procedimento de inexigibilidade de licitação e da multa aplicada pela irregularidade do procedimento licitatório de Inexigibilidade de Licitação, da formalização do Contrato nº 1/2011, bem como dos atos da execução financeira.

Com a interposição recursal em face da DELIBERAÇÃO AC02 - 901/2018 foram os autos submetidos aos órgãos de apoio que opinaram pelo não

conhecimento e improvimento do Pedido.

Em apertada síntese, a análise técnica constatou que os argumentos do requerente não teve o condão de rescindir a Deliberação expressa por esta Corte de Contas, por entender que tanto as justificativas relacionadas à inexigibilidade da licitação, quanto os documentos carreados aos autos referentes à execução financeira e deveriam ter sido apresentados em momento oportuno.

Logo, o Ministério Público de Contas seguiu o mesmo entendimento emitido pela divisão especializada, por entender que os novos documentos carreados aos autos não elidem os fundamentos da Deliberação AC02 - 901/2018.

Dito isso, e levando em consideração as alegações apresentadas pelo requerente, acompanho em parte o entendimento do Ministério Público de Contas, no que tange a análise sobre o Procedimento de Inexigibilidade de Licitação (1ª fase), deveras o Ex-Gestor não logrou êxito em comprovar a singularidade dos serviços advocatícios em comento.

As exceções, no tocante a inexigibilidade são expressas especificamente no art. 25 da Lei 8.666/93, e no art. 13 do mesmo diploma legal onde encontramos catalogados os serviços técnicos, dentre eles em seu inciso V, serviços advocatícios, “patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.”

No entanto entendemos que o simples fato de o serviço estar arrolado no referido artigo não quer dizer que ele tenha sua natureza singular, é sabido que nem todos os serviços advocatícios possuem esses predicados, sendo que neste caso o requerente deixou de demonstrar a singularidade do serviço contratado.

Sobre o assunto, destacamos o que o Ilustre Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Professor Roque Citadini, corrobora sobre o conceito de “natureza singular”[1]:

> (...) **A singularidade do serviço** a ser contratado é **requisito indispensável** para se poder justificar a contratação direta com empresa ou profissional notoriamente especializado. **Se o serviço objeto da contratação for rotineiro, comum,** sem exigência de qualquer conhecimento ou técnica de maior complexidade, **não há razão para a sua contratação sem licitação.**
>
> **Não basta, portanto,** que a empresa seja de especialização notória no mercado; é preciso, também, que o objeto do contrato venha a requerer conhecimento ou técnica especiais e individualizadores para que se possa contratar diretamente.” (grifo nosso)

Da análise dos argumentos em que o jurisdicionado se embasou na tentativa

[1] Citadini, Antonio Roque. Comentários e jurisprudência sobre a Lei de licitações públicas, São Paulo, M. Limonad, 1999.

de justificar a contratação por inexigibilidade, concluímos que não foi capaz de comprovar a singularidade do serviço prestado, apenas ressaltou "que a singularidade dos serviços em comento, inviabilizou a competição para a abertura de procedimento licitatório, por ser de natureza específica e subjetiva".

No caso, de acordo com a Cláusula Primeira do Contrato nº 001/2011, o objeto do contratual é a prestação de serviço especializado consubstanciado em assessoria e consultoria jurídica para o Legislativo Municipal.

A prestação de serviços advocatícios é considerada como serviço comum e habitual a qualquer órgão da Administração Pública, justamente por esse motivo a viabilidade de competição obrigatoriamente deve ser realizada pelas modalidades elencadas na Lei de Licitações e Contratos Públicos no art. 22, I a V.

Em relação à formalização do contrato, reconhecemos que também se eivou de irregularidades advindas do procedimento da inexigibilidade da contratação, nos termos do § 2º do art. 49 da Lei nº 8666/93.

Dessa forma, por entender que as razões e os argumentos do requerente não alcançaram o pretendido, outro caminho não há senão o de manter os comandos da Deliberação AC02 - 901/2018, no que diz respeito à irregularidade do procedimento de inexigibilidade da Licitação e da formalização do Contrato.

No tocante aos atos da execução financeira, após a juntada de novos documentos pelo recorrente, vejo que foram realizados em conformidade com a Lei Federal nº 4.320/64[2], demonstrando, na íntegra, a consonância entre os valores empenhados, liquidados e pagos.

Impõe-se destacar que a irregularidade constante da formalização do procedimento de inexigibilidade de licitação, que maculou a 2ª fase da contratação não contamina a execução financeira, o que deve ser considerado neste momento.

Sobre o Controle Externo dos Atos de Contratação Pública e de Execução do Objeto do Contrato, o art. 121, do Regimento Interno deste Tribunal dispõe:

> "**Art. 121.** O controle externo dos atos de contratação pública e de execução do objeto do contrato será exercido, pelo Tribunal, nos âmbitos das seguintes fases:
>
> **I -** primeira fase serão realizados o exame e o julgamento da matéria relativa à regularidade do procedimento:
>
> **a)** licitatório, inclusive, conforme o caso, da formalização ou da adesão à ata de registro de preços;
>
> **b)** de dispensa ou de inexigibilidade de licitação;

[2] **Art. 1º** Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal.

> **II -** segunda fase, serão realizados o exame e o julgamento da matéria relativa à regularidade do contrato administrativo firmado, quanto ao teor do seu termo ou do instrumento que o substituiu, tal como carta contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço;
>
> **III -** terceira fase, serão realizados o exame e o julgamento da matéria relativa à regularidade dos atos de execução do objeto do contrato, especialmente quanto:
>
> **a)** ao cumprimento dos prazos e condições pactuados no instrumento contratual, observado, quanto ao termo aditivo e a outras eventuais alterações das cláusulas contratuais, o disposto no § 4º;
>
> **b)** à certificação da regularidade do recebimento parcial ou total do bem móvel ou imóvel, da obra ou do serviço, especialmente quanto aos seus aspectos de conformidade, qualidade e quantidade;
>
> **c)** aos dispêndios financeiros realizados e à despesa pendente de liquidação;
>
> **IV –** quarta fase, será examinada a regularidade da execução financeira das atas de registro de preços, dos contratos corporativos e dos credenciamentos, para fins de verificação dos montantes globais utilizados.
>
> **§ 1º Os julgamentos das matérias no âmbito das fases de que trata este artigo, são juridicamente distintos;** todavia, em decorrência da cronologia dos eventos:
>
> I - a matéria compreendida na fase subsequente não poderá ser julgada antes do julgamento da matéria compreendida na fase antecedente; (grifo nosso)

Com efeito, podemos concluir que o julgamento de um mesmo procedimento licitatório é dividido em fases e, justamente por isso, devem ser autônomas e independentes.

Pela própria discriminação feita pelo ordenamento jurídico, constata-se que há separação, com autonomia e independência entre as fases, e o julgamento de uma etapa não macula a apreciação e decisão das subsequentes.

Sobre o assunto, o Conselheiro deste Tribunal, Jerson Domingos, proferiu a Decisão Singular DSG – G.JD – 753/2019 no Processo TC/13584/2017, ratificando o entendimento sobre a separação e independência das fases de julgamento dos contratos.

Ademais, a execução financeira de um contrato está diretamente ligada às disposições da Lei nº 4.320/64, enquanto que a primeira e segunda fases referem-se intimamente à Lei de Licitações, o que demonstra a autonomia entre elas.

Diante dessas considerações, destaca-se que neste caso a irregularidade constante da formalização do procedimento de inexigibilidade de licitação que maculou a primeira e a segunda fase da contratação não contamina a execução financeira, devidamente comprovada, razão pela qual a multa de **50 (cinquenta) UFERMS,** deve ser reduzida para **25 (vinte e cinco) UFERMS**, com a regularidade

dos atos da execução financeira do Contrato Administrativo nº 1/2011.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, divergindo do parecer do Ministério Público de Contas e, considerando as razões de fato e de direito nas alegações apresentadas pela recorrente, **VOTO** no seguinte sentido:

I – CONHECER do presente Pedido de Revisão formulado por **Gean Carlos Volpato,** CPF nº 789.278.701-15, Ex-Presidente da Câmara Municipal Naviraí – MS, por observância aos postulados de admissibilidade previstos no art. 73, da Lei Complementar nº 160/2012;

II – No mérito, pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** do pedido de revisão para o fim de reformar a **DELIBERAÇÃO AC02 - 901/2018**, no sentido de julgar pela **REGULARIDADE DA EXECUÇÃO FINANCEIRA do Contrato nº 1/2011 e REDUZIR** a **MULTA** aplicada no **"item 2",** de **50 (cinquenta) UFERMS** para **25 (vinte e cinco) UFERMS** imposta pela irregularidade dos atos contratuais, uma vez que em razão de novos documentos o requerente sanou a falha com relação à execução financeira;

III – INTIMAR os interessados do resultado deste julgamento, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto da Relatora, em conhecer e dar parcial procedência ao pedido de revisão.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid, Jerson Domingos e Marcio Campos Monteiro.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 27 de outubro de 2021.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

ARN/MSS/dsm