DECISÃO SINGULAR DSG - G.FEK - 4915/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/16310/2015
PROTOCOLO	: 1622345
ENTE/ÓRGÃO	: MUNICÍPIO ANAURILÂNDIA
ORDENADORES DE DESPESA	: VAGNER ALVES GUIRADO
CARGO DO ORDENADOR	: PREFEITO (gestão: 1/1/2013 a 31/12/2016)
ASSUNTO DO PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 56/2013
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	: CONVITE Nº 16/2013
CONTRATADO(A)	: ELITON CARLOS RAMOS GOMES
OBJETO	: CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA NO EXAME E NA ORIENTAÇÃO LEGAL DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, EMISSÃO DE MANIFESTAÇÕES E ELABORAÇÃO DE PARECERES JURÍDICOS NA ÁREA ADMINISTRATIVA, ATUAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE PROCESSOS DE EXECUÇÃO FISCAL E DE INTERESSE DA MUNICIPALIDADE
VALOR INICIAL	: R$ 63.000,00
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

R E L A T Ó R I O

A matéria em exame trata do procedimento licitatório do **Convite nº 16/2013**, bem como da formalização do **Contrato Administrativo nº 56/2013** e do **Termo Aditivo nº 1/2013**, celebrados entre o Município de Anaurilândia e o Sr. Eliton Carlos Ramos Gomes, advogado, inscrito na OAB/MS nº 16.061, e da execução orçamentária e financeira da contratação, tendo por objeto a prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica no exame e na orientação legal da Administração municipal, emissão de manifestação e elaboração de pareceres jurídicos na área administrativa, atuação e acompanhamento dos processos de execução fiscal e de interesse do município.

Analisando a documentação dos autos, a então 1ª Inspetoria de Controle Externo (1ICE) expediu as intimações INT 880/2017 e INT 1409/2017 (fls. 145-150) ao Sr. Vagner Alves Guirado, Prefeito de Anaurilândia à época dos fatos, e ao Sr. Edson Stefano Takazono, atual Prefeito de Anaurilândia, tendo em vista o levantamento das seguintes impropriedades:

1. Esclarecimentos acerca da Motivação para a contratação do advogado;
2. Relatório completo dos serviços a serem prestados pelo contratado;
3. Esclarecimentos a respeito da existência de servidores no quadro de funcionários do órgão, com atribuições inerentes ao objeto do contrato e, em caso de ausência, o porquê do órgão não dispor de cargos por meio de concurso público;
4. Certidão Negativa de Débito de Regularidade Trabalhista das empresas Andrade e Barradas Advogados Associados S/S ME e Mendes & Lacerda Advogados Associados S/S

5. Justificativas acerca da remessa intempestiva, ao Tribunal, dos documentos relativos à formalização contratual e do respectivo termo aditivo;
6. Relatório dos serviços realizados, para comprovar a efetiva liquidação da despesa.

Em resposta, o Sr. Marcelo Santos Pisani, atual Secretário Municipal de Finanças de Anaurilândia, informou não ter encontrado nos arquivos da prefeitura qualquer documento relativo ao presente processo e que encaminhou ao Sr. Vagner Alves Guirado as intimações recebidas para que fossem tomadas as providências necessárias (pç. 33, fls. 160-163).

O Sr. Vager Alves Guirado, por seu turno, constituiu procurador jurídico no processo, requerendo a concessão de vistas dos autos pelo prazo de 5 dias (fls. 156-158), o que foi deferido, conforme o Despacho DSP – G.JRPC 7576/2017 (pç. 34, fl. 164). Todavia, foi certificado o decurso do prazo concedido aos jurisdicionados, sem a apresentação de documentos ou justificativas para compor a instrução processual, conforme Despacho DSP 1ICE 17072/2017 (pç. 36, fl. 167)

Na Análise ANA 1ªICE 13203/2017, a equipe técnica concluiu pela **irregularidade do procedimento licitatório do Convite nº 16/2013**, diante da ausência de apresentação dos documentos e esclarecimentos retro destacados, e por considerar que o objeto licitado é caracterizado como atividade fim do órgão, não se enquadrando como serviço singular e passível de notória especialização, sendo as obrigações contratadas atribuições de servidores públicos, **o que contamina os atos praticados tanto em relação ao Contrato Administrativo nº 56/2013, quanto ao Termo Aditivo nº 1/2013,** em face do princípio *accesio cedit principal.* Por outro lado, manifestou-se **pela regularidade da execução orçamentária e financeira** da contratação (pç. 37, fls. 168-177).

O Ministério Público de Contas (MPC) opinou pela adoção do seguinte julgamento no Parecer - PAR 4ªPRC - 11835/2018 (pç. 38, fls. 178-181):

> I - IRREGULARIDADE E ILEGALIDADE do PROCEDIMENTO LICITATÓRIO Convite nº 016/2013, nos termos do inciso III, artigo 59, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c inciso I artigo 121 do Regimento Interno nº 076/2013 - por infringência ao artigo 37 da Constituição Federal e Lei Federal nº 8.666/1993. (1ª fase);
> II – IRREGULARIDADE E ILEGALIDADE da Formalização do Instrumento Contratual nº 056/20136, nos termos do inciso III artigo 59 da Lei complementar nº160/2012 c/c inciso I artigo 121 do Regimento Interno nº 076/2013 - por contaminação dos atos antecedentes. (2ª fase)
> III- IRREGULARIDADE E ILEGALIDADE da Formalização do 1º Termo Aditivo ao Contrato, nos termos do inciso III artigo 59 da Lei complementar nº160/2012 c/c com inciso III alínea "a" artigo 120 da Resolução Normativa nº 076/2013 - por contaminação dos atos antecedentes. (3ª fase);
> IV- IRREGULARIDADE E ILEGALIDADE da EXECUÇÃO FINANCEIRA, nos termos do inciso III artigo 59 da Lei complementar nº160/2012 c/c com inciso III

alínea “c” artigo 120 da Resolução Normativa nº 076/2013 - por contaminação dos atos antecedentes. (3ª fase);
V – APLICAR MULTA ao Jurisdicionado senhor Vagner Alves Guirado, Prefeito Municipal, inscrito no CPF sob o nº 390.252.841-91, nos termos do artigo 42 inciso IX c/c artigo 46 da Lei Complementar nº 160/2012; por infringir artigo 14 da Lei 8666/93 e Intempestividade na remessa;
VI - RECOMENDAR ao titular do órgão que observe com maior rigor a legislação pertinente, de maneira que não mais acorram falhas dessa natureza com fulcro no inciso II do §1º artigo 59 da Lei Complementar nº160/2012;
VII - COMUNICAR o resultado do julgamento aos interessados, nos termos do artigo V inciso LV da Constituição Federal;

Por fim, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, os jurisdicionados foram intimados, outras duas vezes, a respeito das irregularidades (Despacho DSP G.FEK 22587/2020 – fls. 182-186 e Despacho DSP G.FEK 3327/2021 – fls. 190-199). Entretanto, não se manifestaram, conforme certificado por meio do Despacho DSP G.FEK 33673/2020 (fl. 187) e no Despacho DSP – G.FEK 18523/2021 (fl. 200).

É o Relatório.

D E C I S Ã O

Inicialmente, cumpre ressaltar que tanto a 1ª Inspetoria de Controle Externo (1ICE), quanto o MPC, apontaram que o procedimento licitatório do Convite nº 16/2013, ao licitar o objeto - serviços de assessoria jurídica -, objetivou a “*terceirização da atividade-fim*”, por ser atividade inerente da Administração Municipal, apontando que os serviços jurídicos contratados não são singulares e que deveriam ser realizados pela própria Administração Pública, a partir de seu quadro de servidores.

Em regra, é permitido à Administração Pública contratar a prestação de serviços para atividades-meio, sendo vedadas as contratações para o exercício de atividades-fim, salvo os casos devidamente justificados.

A contratação de prestação de serviços é permitida, via de regra, mediante a instauração de processo licitatório, no qual se assegure a igualdade de condições aos concorrentes, conforme regra disposta no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

A Lei (federal) 8.666/93 conceituou os serviços que poderiam ser contratados através do procedimento licitatório, na forma do inciso II, do artigo 6º:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:
[...]
II - **Serviço** - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou **trabalhos técnico-profissionais**;

Os serviços técnicos profissionais, no qual se enquadram as assessorias jurídicas e contábeis, foram elencados no art. 13 da Lei (federal) 8.666/93, que estabelece o seguinte:

> Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:
> I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
> **II - pareceres**, perícias e avaliações em geral;
> **III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;**
> IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
> **V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;**
> VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
> VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Como visto, o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, reserva evidente discricionariedade ao administrador que, na forma da disposição legal, é autorizado a contratar a prestação de serviços, em especial os técnicos especializados retrocitados, nas hipóteses de prestação de atividades meio ou quando demonstrado a ausência ou insuficiência do quadro de servidores capazes de atenderem a demanda do órgão.

Oportunamente, destaco recente jurisprudência desta Corte de Contas a respeito do tema:

> EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – CONVITE – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA JURÍDICA – PUBLICAÇÃO DO AVISO DA LICITAÇÃO – DESOBEDIÊNCIA AO PRAZO LEGALMENTE PREVISTO PARA A REALIZAÇÃO DO CERTAME – REGULARIDADE COM RESSALVA – CONTRATO ADMINISTRATIVO – REGULARIDADE – TERMOS ADITIVOS – VALOR FINAL DA CONTRATAÇÃO – EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE ESPECIFICADO PARA A MODALIDADE LICITATÓRIO – EXECUÇÃO FINANCEIRA – REGULARIDADE – MULTA – RECOMENDAÇÃO.
> 1. **Embora a regra seja de que a prestação de serviços técnicos na área jurídica e contábil deva ser realizada pelos servidores do quadro próprio do órgão, é admitida, em situações excepcionais, bem como mediante análise minuciosa de cada caso, a terceirização desses serviços por meio da contratação de escritórios especializados, desde que devidamente justificada, motiva e comprovada tal necessidade.** Verificado que atos do procedimento licitatório realizado na modalidade convite atenderam as disposições legais aplicáveis à espécie, é declarada a regularidade, merecendo a desobediência ao prazo legalmente previsto para realização do certame, em desacordo com o art. 21, §2º, inciso IV e §3º, da Lei 8.666/93, que não ocasionou prejuízo ao certame ou ao erário, ser objeto de ressalva e recomendação. (...) (TC/MS 13113/2013 – AC02 466/2021. Segunda Câmara. Relator: Cons. Waldir Neves Barbosa. Data de julgamento: 8/7/2021)

No caso dos autos, a ausência de documentos[1] solicitados pela então 1ªICE (fls. 145-150) impede a compreensão da motivação para a realização do procedimento licitatório sob análise, especialmente porque não foi remetida a justificativa para a contratação do advogado, tampouco detalhes dos serviços a serem prestados por ele. Também não há informação acerca da existência ou não de servidores capazes de atenderem a demanda do município, culminando, assim, na irregularidade desta etapa, com base no inciso IV do art. 42 da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, abaixo transcrito:

> **Art. 42**. Para os efeitos desta Lei Complementar, **é considerada infração** toda violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar que discipline a prática de atos sujeitos ao controle externo, tais como:
> (...)
> **IV - a sonegação de quaisquer** dados, informações ou **documentos solicitados regularmente pela autoridade do Tribunal** ou do Ministério Público de Contas;

Em relação à **formalização do Contrato Administrativo nº 56/2013 e do Termo Aditivo nº 1/2013**, o ponto de controvérsia reside na alegação de que os mesmos decorrem de procedimento licitatório irregular e, por via de consequência, estariam maculados.

Nos termos dispostos no art. 121, do Regimento Interno desta Corte de Contas, o exame da prestação de contas perante o TC/MS, de uma contratação feita pelo Poder Público (procedimento licitatório, formalização contratual e execução da contratação), ocorre de forma distinta e autônoma, na medida em que a irregularidade de uma fase anterior não acarreta, necessariamente, a irregularidade da fase seguinte.

Nesse sentido, tenho me posicionado reiteradamente pela necessidade de julgamento individualizado das fases da prestação de contas, em prestígio ao citado art. 121 da Resolução TC/MS 98/2018, motivo pelo qual cito como exemplo os Acórdãos AC01/791/2019 (TC/18788/2017) e AC01 740/2019 (TC/11405/2018), ambos de minha relatoria.

A partir dessas premissas, o Contrato Administrativo nº 56/2013 foi formalizado em 22/4/2013, para viger inicialmente pelo período de 9 meses, com possibilidade de prorrogação (pç. 19, fls. 131-138). O Termo Aditivo nº 1/2013, por sua vez, foi celebrado em 21/1/2014, prorrogando a vigência contratual em 2 meses (pç. 18, fls. 68-76).

---

[1] (i) esclarecimentos acerca da Motivação para a contratação do advogado; (ii) relatório completo dos serviços a serem prestados pelo contratado; (iii) esclarecimentos a respeito da existência de servidores no quadro de funcionários do órgão, com atribuições inerentes ao objeto do contrato e, em caso de ausência, o porquê do órgão não dispor de cargos por meio de concurso público; (iv) certidão Negativa de Débito de Regularidade Trabalhista das empresas Andrade e Barradas Advogados Associados S/S ME e Mendes & Lacerda Advogados Associados S/S;

Tendo em vista que nenhuma irregularidade foi detectada em relação ao mencionado contrato e seu aditivo, percebo que o jurisdicionado atendeu às disposições do art. 54, 55, 57 e 65, todos da Lei (federal) 8.666/93 e do Capítulo III, seção I, itens 1.2.1, "B" e 1.2.2, "B", ambos da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011 (vigente à época dos fatos).

Por outro lado, houve descumprimento do prazo de 15 dias úteis previsto no Capítulo III, seção I, itens 1.2.1, "A" e 1.2.2, "A", ambos da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011 (vigente à época dos fatos), para remessa ao Tribunal dos documentos relativos ao Contrato Administrativo nº 56/2013 e ao Termo Aditivo nº 1/2013, haja vista terem sido publicados, respectivamente, em 3/5/2013 (fls. 139-140) e em 29/1/2014 (fls. 77-78), mas terem sido encaminhado apenas em 7/8/2015 (fls. 1-2). Contudo, entendo que a penalidade correspondente ao referido atraso deve ser dispensada, tendo em vista que os atos praticados nestas etapas da prestação de contas atingiram os seus objetivos constitucionais, legais e regulamentares.

Do ponto de vista orçamentário e financeiro, observo o cumprimento das disposições da Lei (federal) 4.320/64, pois existe harmonia entre o valor da contratação e os valores registrados nos documentos da despesa (notas de empenho, notas fiscais e ordens de pagamento), conforme demonstrado no resumo da execução financeira elaborado pela unidade de auxílio técnico, nos seguintes moldes (pç. 37, fl. 174):

Valor Inicial do Contrato nº 56/2013 (CT)	R$ 63.000,00
Valor Total dos Termos Aditivos (T.A)	R$ 14.000,00
Valor Total do Contrato	**R$ 77.000,00**
Valor Empenhado (N.E)	R$ 78.750,00
Valor Empenhado Anulado (N.A.E)	R$ 1.750,00
Valor Total Empenhado (N.E – N.A.E)	**R$ 77.000,00**
Valor Liquidado (N.F)	**R$ 77.000,00**
Valor do Pagamento Efetuado (O.P/O.B)	**R$ 77.000,00**

Do quadro acima, percebo que o gestor contratou o valor total de R$ 77.000,00, tendo efetivamente empenhado, liquidado e pago toda a quantia contratada, em consonância com as disposições da Lei (Federal) nº 4.320/64, não havendo irregularidades a serem declaradas neste ponto.

Ante o exposto, **decido** no sentido de:

I – declarar, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, a **irregularidade do procedimento licitatório do Convite nº 16/2013,** realizado pelo Município de Anaurilândia, em razão da ausência de apresentação dos documentos solicitados pela então 1ª Inspetoria de Controle Externo, prejudicando o exame da prestação de contas em relação à motivação para a contratação do objeto licitado, com infringência ao art. 42, inciso IV, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012;

II – declarar com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, a **regularidade:**

a) da **formalização do Contrato Administrativo nº 56/2013 e do Termo Aditivo nº 1/2013**, celebrados entre o Município de Anaurilândia e o advogado Eliton Carlos Ramos Gomes;

b) da **execução orçamentária e financeir**a da contratação;

III – aplicar multa ao Sr. **Vagner Alves Guirado,** Prefeito de Anaurilândia à época dos fatos, no valor correspondente ao de **30 (trinta) UFERMS** pela(s) infração(ões) descrita(s) nos termos dispositivos do inciso **I**, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, IV e IX e 45, I, todos da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012;

IV - fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contados da data da intimação do responsável, para que o apenado pague os valores das multas que lhe foram infligidas e assinalar que o pagamento deverá ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC, consoante as regras do arts. 50, II, e 83 da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, observado o disposto nos arts. 99 e 185, §1º, I e II, do Regimento Interno;

V - intimar o(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (Estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução n. 98, de 2018).

É como Decido.

Campo Grande/MS, 20 de junho de 2022.

Conselheiro FLÁVIO KAYATT
Relator

JLRS/LAC