Segunda Câmara

ACÓRDÃO - AC02 - 241/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/3850/2018
PROTOCOLO	: 1897097
TIPO DE PROCESSO	: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE APARECIDA DO TABOADO
JURISDICIONADO	: JOSE ROBSON SAMARA RODRIGUES DE ALMEIDA
INTERESSADO	: PAULO SANTANA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
ADVOGADOS	: ISADORA GONÇALVES COIMBRA SOUTO DE ARAÚJO FOIZER – OAB/MS 18.046; CAROLINE LOUISE GOMES DIAS – OAB/MS N. 25.205; ANDRESSA ALVES GARCIA LOPES – OAB/MS N. 22.102 E OUTROS.
VALOR	: R$ 117.720,00
RELATOR	: CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: CONTRATAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA. AUSÊNCIA DE TERMO DE REFERÊNCIA. NÃO COMPROVAÇÃO DA SINGULARIDADE DO OBJETO E DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. FALTA DE PESQUISA DE MERCADO. INEXISTÊNCIA DE PARECER JURÍDICO SOBRE A MINUTA DO CONTRATO. AUSÊNCIA DE CERTIDÕES FISCAIS E PROPOSTA DE PREÇOS. FORMALIZAÇÃO CONTRATUAL IRREGULAR POR CONTAMINAÇÃO. FALTA DE COMPROVAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. EXECUÇÃO FINANCEIRA. IRREGULARIDADE. MULTA. RECOMENDAÇÕES.

1. A inexigibilidade de licitação, realizada com fundamento nos arts. 25, II, e 13, III, da Lei nº 8.666/1993, exige objeto singular e notória especialização, cuja descrição deve constar do termo de referência.

2. A ausência do termo de referência no processo, que compromete a definição do objeto, não se comprovando a singularidade e a notória especialização da contratada, e inviabiliza a justificativa da inexigibilidade de licitação, caracteriza irregularidade.

3. A falta de pesquisa de mercado e de documentos obrigatórios (parecer jurídico, certidões fiscais e proposta de preços), em afronta a legislação de regência, também vicia a contratação.

4. É declarada a irregularidade da inexigibilidade de licitação e, por contaminação, da formalização do contrato decorrente.

5. A ausência de comprovação da fiscalização contratual quanto à vantajosidade das prorrogações e ao efetivo cumprimento das obrigações enseja a irregularidade dos termos aditivos e da execução financeira.

6. Aplica-se multa ao gestor responsável, nos termos dos arts. 42, I e IX, 44, I, da LC 160/2012, diante das irregularidades, com expedição de recomendações.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 22ª Sessão Ordinária Virtual da Segunda Câmara, realizada de 1º a 4 de setembro de 2025, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, declarar a **irregularidade** da Inexigibilidade de Licitação n. 002/2018 realizada pelo Município

de Aparecida do Taboado, nos termos do artigo 59, III, da LOTCE/MS; a **irregularidade** da formalização do Contrato Administrativo n. 002/2018 celebrado entre o Município de Aparecida do Taboado e a empresa Paulo Santana Sociedade Individual de Advocacia, pela contaminação da fase anterior julgada irregular, nos termos do art. 59, III, da LOTCE/MS; a **irregularidade** da formalização dos 1º e 2º Termos Aditivos do Contrato Administrativo n. 002/2018, celebrado entre o Município de Aparecida do Taboado e a empresa Paulo Santana Sociedade Individual de Advocacia, pela contaminação da fase anterior julgada irregular, nos termos do art. 59, III, da LOTCE/MS; a **irregularidade** da execução financeira do Contrato Administrativo n. 002/2018, celebrado entre o Município Aparecida do Taboado e a empresa Paulo Santana Sociedade Individual de Advocacia, nos termos do art. 59, III, da LOTCE/MS; **aplicar multa** no valor de **50 (cinquenta) UFERMS** ao Senhor **José Robson Samara Rodrigues de Almeida**, Prefeito Municipal à época, inscrito no CPF n. 275.899.271-04, em decorrência das irregularidades apontadas, nos termos dos arts. 42, I e IX, 44, I, todos da LOTCE/MS; **conceder o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis** para que o responsável nominado no item "IV" supra efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas - FUNTC, e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos, conforme estabelecido pelo art. 83 da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, sob pena de cobrança executiva, nos moldes do art. 78 da mesma Lei Orgânica; expedir **recomendação** ao atual gestor para: **a)** Elaborar o Termo de Referência detalhando o serviço ou produto a ser contratado ou adquirido; **b)** Apresentar Pesquisa de Mercado e Justificativa de Preço a fim de promover a competitividade, garantir a melhor relação custo-benefício, selecionar fornecedores confiáveis e obter produtos ou serviços de qualidade; **c)** Encaminhar os documentos de remessa obrigatória para que a análise dos atos pela Corte de Contas seja efetiva: Parecer Jurídico sobre a minta do Contrato, documentos de habilitação e proposta de preços, entre outros; **d)** Realizar fiscalização efetiva da execução contratual, evitando a possibilidade de danos ao erário; e **intimar** do resultado deste julgamento os interessados, nos termos do art. 50 da LOTCE/MS.

Campo Grande, 4 de setembro de 2025.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

1. RELATÓRIO

Versam os autos sobre a contratação direta por Inexigibilidade de Licitação n. 002/2018, a formalização do Contrato Administrativo n. 002/2018, dos 1º e 2º Termos Aditivos e a execução financeira, celebrado entre o Município de Aparecida do Taboado e a empresa Paulo Santana Sociedade Individual de Advocacia.

O objeto desta contratação é a prestação de serviços de consultoria e assessoria jurídica na Fundação Estatal de Saúde de Aparecida do Taboado.

A Divisão de Fiscalização concluiu pela irregularidade da Inexigibilidade de Licitação, irregularidade por contaminação da formalização contratual e dos Termos Aditivos e pela irregularidade da execução financeira, segundo Análise final ANA - DFLCP – 13602/2024 (peça 79).

Posteriormente, o Ministério Público de Contas opinou pela irregularidade da inexigibilidade de licitação, regularidade da formalização do contrato e da execução financeira, com aplicação de multa e recomendação, conforme Parecer PAR - 7ª PRC – 2669/2025 (peça 81).

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, com base no art. 4º, III, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018 (RITCE/MS), verifica-se que foram observadas as disposições regimentais, passando ao exame do mérito que recai sobre a inexigibilidade de licitação, a formalização do contrato, dos 1º e 2º Termos Aditivos e da execução financeira do contrato.

Foram suscitadas pela equipe técnica e pelo *Parquet* irregularidade no decorrer de toda contratação sobre as quais passo a apreciar:

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A inexigibilidade de licitação está fundamentada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, modalidade que exige a materialização de uma situação na qual se demonstre a necessidade de serviço técnico de natureza singular prestado por profissional de notória especialização.

De acordo com a Divisão de Fiscalização, foram encontradas irregularidades nos seguintes aspectos da Inexigibilidade de Licitação: ausência do Termo de Referência, ausência de Pesquisa de Mercado e de Parecer Jurídico acerca da minuta do contrato, bem como, falta das certidões de regularidade fiscal e proposta de preços da empresa contratada.

O gestor não encaminhou o Termo de Referência, documento cuja remessa era obrigatória, conforme Anexo VI, 3, item 7, da Resolução TCE/MS n. 54/2016, vigente à época.

A ausência de documento de remessa obrigatória constitui irregularidade nos termos do § 1º do art. 110 do RITCE/MS[1], configurando a infração de sonegar documentos prevista no art. 42, IV, da Lei Complementar Estadual (LOTCE/MS).

Também leva a presumir sua não elaboração, evidenciando uma falha na fase de planejamento que impactou a execução da contratação, à medida que a administração terceirizou mão-de-obra sem realizar a licitação e sem apresentar justificativa.

No Termo de Referência deve ficar demonstrada a necessidade da terceirização dos serviços, que são intrínsecos aos servidores do município, e descrever os serviços com a caracterização da singularidade e a consequente necessidade de notório especialista para o desempenho da função.

A falha de planejamento, devido à ausência de Termo de Referência, impactou na definição do objeto caracterizando outra infração, agora tipificada no art. 42, IX da LOTCE/MS.

Observa-se dos autos que a Inexigibilidade de Licitação foi realizada com fundamento nas regras dos arts. 25, II, 13, III, da Lei n. 8.666/93, tendo como objeto a contratação de serviços de consultoria e assessoria jurídica.

Nos termos do art. 25, II, da referida Lei de Licitações é inexigível o procedimento licitatório quando houver inviabilidade de competição, em especial, para a contratação de serviços técnicos, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

Sendo assim, no que compete à prestação de serviços técnicos, o art. 13 da Lei n. 8666/93 estabelecia:

> Art. 13. Para fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:
>
> (...)
>
> III – assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
>
> (...)
>
> V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; (grifo nosso)

Para identificar a singularidade do objeto é necessário demonstrar a natureza da prestação do serviço, uma vez que existe relevante diferença entre o desempenho de atividades jurídicas cotidianas da Administração Pública e o desempenho de atividades jurídicas singulares, ou seja, específicas, como é o caso de assessoria jurídica, administrativa e judicial, *ad exitum*, visando à recuperação financeira de pagamentos indevidos da contribuição previdenciária referente às verbas indenizatórias e revisão da dívida fundada.

---

[1] Art. 110. (...)
§ 1º O não envio de documentos, dados ou informações integrantes de relação estabelecida em lei ou ato normativo que obrigar a remessa, constituir-se-á em irregularidade, passível de saneamento no momento do contraditório, disposto no art.113.

No caso de atividades jurídicas singulares, o objeto precisa ser alheio à atividade ordinária da Administração Pública, além de demandar expertise jurídica específica para a sua execução.

A singularidade pressupõe complexidade e especificidade, devendo ser compreendida como uma situação diferenciada e sofisticada que exige grande nível de segurança, restrição e cuidado (TCU, Acórdão 2993/2018 – Plenário).

Relacionando-se ao objeto e, por consequência, ao maior nível de responsabilidade, exige-se a notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas. Há, portanto, uma importante relação entre a singularidade e a notória especialização do contratado, que deve ficar evidenciada na etapa de planejamento, e, por fim, refletida no objeto.

Nesse contexto, a descrição dos serviços com a caracterização da singularidade e a consequente necessidade de notório especialista para o desempenho da função, deve estar presente no Termo de Referência, documento de responsabilidade do órgão requisitante, em que se esclarece todo o serviço a ser contratado e apresenta os elementos necessários à sua perfeita execução.

Não há nos autos o Termo de Referência especificando a necessidade de contratação de pessoa ou empresa com notória especialização ou a singularidade do objeto contratado, portanto, não resta justificado a utilização da contratação por Inexigibilidade, o que caracteriza a irregularidade.

- PESQUISA DE MERCADO

Também não foi localizado pela Equipe Técnica a Pesquisa de Mercado, procedimento essencial para que seja demonstrada a conformidade entre o preço ajustado e o valor praticado no mercado em contratações similares.

A Lei n. 8.666/93, dispunha em diversas passagens sobre a necessidade de uma ampla pesquisa de mercado, conforme se verifica no art. 3º, art. 7º, § 2º, art. 15, III e V e § 1º, art. 43, IV e art. 57, II.

A pesquisa de mercado e preços na contratação público é fundamental para promover a competitividade, garantir a melhor relação custo-benefício, selecionar fornecedores confiáveis e obter produtos ou serviços de qualidade, contribuindo para uma aquisição transparente, justa e eficiente.

Assim, a ausência desse documento vicia a inexigibilidade realizada.

- AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS

A equipe técnica identificou, ainda, a ausência de alguns documentos de remessa obrigatória tanto para a Lei n. 8.666/93 quanto para a Resolução TCE/MS n. 54/2016, vigente à época, sendo o Parecer Jurídico sobre a minuta do contrato, a Certidão de Regularidade Fiscal Estadual e Municipal da empresa contratada e a Proposta de Preços da empresa Paulo Santana Sociedade Individual.

Conclui-se, portanto, pela irregularidade da Inexigibilidade de Licitação.

DA FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO

A formalização do contrato encontra-se de acordo com as determinações do capítulo III da Lei Federal n. 8.666/93, apresentando as cláusulas essenciais previstas no art. 55 do mesmo diploma legal.

Verifica-se, ainda nos autos, o contrato ou instrumento equivalente e seus anexos (peça 14), a publicação do extrato do contrato ou instrumento equivalente (peça 15), a nota de empenho (peça 16), e a publicação do ato de designação do fiscal do contrato (peça 17).

Assim, a formalização do contrato observou a legislação aplicada, o que demonstra a regularidade, porém, por estar embasado em procedimento irregular, declara-se irregular, sem aplicação de multa em observância ao princípio do *non bis in idem*.

1º e 2º Termos Aditivos:

Os 1º e 2º Termos Aditivos tiveram por objetivo a prorrogação do prazo do Contrato n. 002/2018, seguindo o disposto no art. 65 da Lei Federal n. 8.666/93.

Verifica-se que foram encaminhados os Termos Aditivos e seus anexos (peças 20 e 35), a publicação dos extratos dos Termos Aditivos (peças 20 e 36), as notas de empenho (peças 20 e 35), as justificativas para a celebração (peças 20 e 38), os pareceres técnico e jurídico (peças 20 e 39) e os documentos comprobatórios da regularidade (peças 20 e 40-42).

A Divisão de Fiscalização constatou a ausência de documentos que comprovassem a fiscalização do contrato relativa aos exercícios de 2018 a 2020, a fim de demonstrar a vantajosidade da prorrogação, o que tornam os Termos Aditivos irregulares.

Dessa forma, resta caraterizada a irregularidade na formalização dos Termos Aditivos.

DA EXECUÇÃO FINANCEIRA

A execução financeira está instruída com os documentos comprobatórios, contendo as notas de empenho, as notas fiscais devidamente atestadas pelo fiscal e as ordens de pagamento, na forma resumida a seguir:

Resumo Total da Execução	
Valor Inicial do Contrato	R$ 117.720,00
Termos Aditivos	R$ 235.440,00
Notas de Empenho	R$ 353.160,00
Saldo Notas de Empenho	**R$ 353.160,00**
Ordens de Pagamento	**R$ 353.160,00**
Notas Fiscais	**R$ 353.160,00**

As informações apresentadas demonstrarem equivalência entre os empenhos, o valor contratado e ordens de pagamentos, conforme Subanexo I (peça 55).

Apesar disso, a Divisão Especializada concluiu pela irregularidade no processamento da execução financeira, alegando a ausência de comprovação da fiscalização do objeto do contrato, *in verbis*:

> Embora, as informações constantes do Subanexo demonstrem que os empenhos e o valor repassado mediante ordens de pagamentos são equivalentes aos documentos comprobatórios apresentados, conforme quadro de resumo da execução financeira, há de considerar que o objeto ora analisado trata de consultoria e assessoria jurídica, o qual demanda que a Administração apresente os documentos comprobatórios da fiscalização no controle da execução das despesas públicas, demonstrando que as disposições contratuais relativas à assessoria jurídica foram cumpridas.
>
> Na justificativa para a contratação (fls. 30-31), a Administração informa que a pretensão contratual é fazer com que o contratado, por meio do profissional especialista devidamente indicado, participe periodicamente das atividades dos diferentes setores da FESAT, dando todo o suporte jurídico àquela. Entretanto, não foram encaminhados os documentos comprobatórios da fiscalização contratual.... há de considerar que o objeto ora analisado trata de consultoria e assessoria jurídica, o qual demanda que a Administração apresente os documentos comprobatórios da fiscalização no controle da execução das despesas públicas, demonstrando que as disposições contratuais relativas à assessoria jurídica foram cumpridas. (fl. 756)

Além disso, há controvérsia jurídica sobre a contratação, conforme informa a Divisão de Fiscalização:

> E, por fim, registra-se que constam documentos acerca de Decisão Interlocutória, prolatada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, nos autos do Agravo de Instrumento nº 1405701-83.2019.8.12.000, Agravante Município de Aparecida do Taboado, Agravada Câmara Municipal de Aparecida do Taboado, impetrado contra decisão interlocutória, proferida pelo Juiz da 1ª Vara da Comarca, que decidiu, em sede de Ação Ordinária, acerca da edição de cinco Decretos Legislativos que determinaram a sustação de contrações administrativas avençadas pela Municipalidade; Decreto Municipal nº 58, de 01/06/2020 que dispõe sobre determinação de não cumprimento, por manifesta inconstitucionalidade e por claro descumprimento do princípio da tripartição dos poderes, dos efeitos do Decreto Legislativo de nº 4/2020, Decreto Municipal nº 93, de 06 de agosto de 2020 (fls. 499-507;651-652; 679-682). (fls. 756)

A título de esclarecimento, sobre a referida Ação Judicial ajuizada pelo Município envolvendo o contrato em análise, mencionada pela Divisão de Fiscalização, foi extinta sem julgamento do mérito.

Diante dos fatos apresentados, constata-se que a execução financeira se apresenta irregular.

Conclui-se, portanto, que a Inexigibilidade de Licitação n. 002/2018 encontra-se irregular e, por contaminação, a formalização do Contrato n. 002/2018, sendo que os

Termos Aditivos e a execução financeira estão irregulares diante das impropriedades apontadas, justificando a aplicação de multa no valor 50 (cinquenta) UFERMS ao gestor responsável, considerando a natureza e a gravidade da infração, nos termos do art. 42 c/c art. 48, § 1º, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 (LOTCE/MS).

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, acolhendo em parte a manifestação da Divisão e o parecer do Ministério Público, **VOTO:**

I – Pela **IRREGULARIDADE** da Inexigibilidade de Licitação n. 002/2018 realizada pelo Município de Aparecida do Taboado, CNPJ n. 03.563.335/0001-06, nos termos do artigo 59, III, da LOTCE/MS;

II - Pela **IRREGULARIDADE** da formalização do Contrato Administrativo n. 002/2018 celebrado entre o Município de Aparecida do Taboado, inscrita sob o CNPJ n. 03.563.335/0001-06 e a empresa Paulo Santana Sociedade Individual de Advocacia, inscrita sob o CNPJ n. 25.090.318/0001-31, pela contaminação da fase anterior julgada irregular, nos termos do artigo 59, III, da LOTCE/MS;

III - Pela **IRREGULARIDADE** da formalização dos 1º e 2º Termos Aditivos do Contrato Administrativo n. 002/2018, celebrado entre o Município de Aparecida do Taboado, inscrita sob o CNPJ n. 03.563.335/0001-06 e a empresa Paulo Santana Sociedade Individual de Advocacia, inscrita sob o CNPJ n. 25.090.318/0001-31, pela contaminação da fase anterior julgada irregular, nos termos do artigo 59, III, da LOTCE/MS;

III – Pela **IRREGULARIDADE** da execução financeira do Contrato Administrativo n. 002/2018, celebrado entre o Município Aparecida do Taboado, CNPJ n. 03.563.335/0001-06 e a empresa Paulo Santana Sociedade Individual de Advocacia, CNPJ n. 25.090.318/0001-31, nos termos do artigo 59, III, da LOTCE/MS;

IV – Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de **50 (cinquenta) UFERMS** ao Senhor José Robson Samara Rodrigues de Almeida, Prefeito Municipal à época, inscrito no CPF n. 275.899.271-04, em decorrência das irregularidades apontadas, nos termos dos arts. 42, I e IX, 44, I, todos da LOTCE/MS;

V – Pela **CONCESSÃO DE PRAZO DE 45 (quarenta e cinco) dias úteis** para que o responsável nominado no item “IV” supra, efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas - FUNTC, e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos, conforme estabelecido pelo art. 83 da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, sob pena de cobrança executiva, nos moldes do art. 78 da mesma Lei Orgânica;

VI - Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor para:

a) Elaborar o Termo de Referência detalhando o serviço ou produto a ser contratado ou adquirido;

b) Apresentar Pesquisa de Mercado e Justificativa de Preço a fim de promover a competitividade, garantir a melhor relação custo-benefício, selecionar fornecedores confiáveis e obter produtos ou serviços de qualidade;

c) Encaminhar os documentos de remessa obrigatória para que a análise dos atos pela Corte de Contas seja efetiva: Parecer Jurídico sobre a minta do

Contrato, documentos de habilitação e proposta de preços, entre outros;

d) Realizar fiscalização efetiva da execução contratual, evitando a possibilidade de danos ao erário.

VII - Pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, nos termos do art. 50 da LOTCE/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade da inexigibilidade de licitação, da formalização do contrato administrativo, do 1º e 2º termos aditivos, bem como de sua execução financeira, pela aplicação de multa ao prefeito municipal à época e recomendações ao atual gestor.

Presidência e relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Iran Coelho das Neves e Marcio Campos Monteiro.

Presente o Exmo. Sr. Procurador de Contas Substituto Bryan Lucas Reichert Palmeira.

Campo Grande, 4 de setembro de 2025.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

KBV / MRMAM