ACÓRDÃO - AC00 - 991/2022

PROCESSO TC/MS	**:** TC/8436/2013/001
PROTOCOLO	**:** 1836913
TIPO DE PROCESSO	**:** RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	**:** CÂMARA MUNICIPAL DE JUTI
RECORRENTE	**:** ALBERTO MOREIRA BUENO
INTERESSADO	**:** ANDRADE E BARRADAS ADVOGADOS ASSOCIADOS S/S
RELATOR	**:** CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO SINGULAR – CÂMARA MUNICIPAL – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – CONVITE – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA JURÍDICA – CONTRATO ADMINISTRATIVO – FORMALIZAÇÃO – SERVIÇO CARACTERIZADO COMO ATIVIDADE-FIM DO ENTE PÚBLICO – ILEGALIDADE – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – RAZÕES RECURSAIS – CONTRATAÇÃO DEVIDO À INEXISTÊNCIA DE ADVOGADO NO QUADRO DE FUNCIONÁRIOS – CARGO VAGO – PROCEDIMENTO FORMALIZAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO CONDUZIDOS COM OBSERVÂNCIA ÀS EXIGÊNCIAS CONTIDAS NA LEI FEDERAL Nº 8.666/93 – NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO DEMONSTRADA – MUNICÍPIOS DESPROVIDOS DE CORPO TÉCNICO SATISFATÓRIO – RAZÕES SUFICIENTES – PROVIMENTO.

Verificada a necessidade de não deixar a municipalidade desguarnecida de um serviço essencial, ordinário e contínuo, é admissível a contratação de serviços de consultorias e assessorias pelo município em caráter excepcional, e demonstrado que os procedimentos adotados pelo responsável na condução do processo licitatório e na formalização do contrato foram realizados de forma regular e legal, é dado provimento ao recurso ordinário no sentido de afastar a multa aplicada, bem como declarar regulares os atos do Procedimento Licitatório e da formalização contratual.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 8ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 4 de maio de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo **conhecimento** do Recurso Ordinário interposto pelo **Sr. Alberto Moreira Bueno,** Ex-Presidente da Câmara Municipal de Juti, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 149 e seguintes da Resolução Normativa TCE/MS nº 76/2013; no mérito, pelo **provimento** do recurso para reformar a **Decisão Singular DSG - G.ODJ - 7331/2016**, nos seguintes termos: **II.I – alterar** o

comando inserto em seus **itens "1" e "2",** para declarar a **regularidade** dos atos praticados pelo Ex-Presidente da Câmara Municipal de Juti, apurados no Procedimento Licitatório/Convite nº 02/2013 bem como a formalização do Contrato Administrativo nº 02/2013, uma vez que as razões do recorrente sanaram qualquer dúvida a respeito da irregularidade da contratação; **II.II – excluir** a sanção de multa aplicada em seu **item "3",** no valor de **100 (cem) UFERMS,** imposta pela irregularidade constatada supra, em razão do saneamento da omissão; **II.III – excluir o item 4 e manter inalterados** os demais itens.

Campo Grande, 4 de maio de 2022.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa - Relator

Vistos, etc.

Trata-se de **Recurso Ordinário** interposto por **Alberto Moreira Bueno,** CPF nº 337.637.391-49, Ex-Presidente da Câmara Municipal de Juti/MS, em face da **Decisão Singular DSG – G.ODJ – 7331/2016,** na qual se decidiu pela ilegalidade e irregularidade do Procedimento Licitatório/Convite nº 02/2013 e da Formalização do Contrato Administrativo nº 02/2013, celebrado entre a **Câmara Municipal de Juti/MS** e a empresa **Andrade e Barradas Advogados Associados S/S,** em razão da contratação irregular de prestação de serviços de consultoria jurídica, com aplicação de **multa** no valor de **100 (cem) UFERMS.**

Notificado do julgamento proferido por esta Corte Fiscal, o Senhor Alberto Moreira Bueno, apresenta Recurso (peça nº 01) requerendo a reforma da decisão prolatada.

Nas razões apresentadas, o Recorrente alicerçou sua defesa alegando, em síntese, que a contratação da empresa de assessoria jurídica se fez necessário à época em virtude da inexistência de advogado no quadro de funcionários da Câmara Municipal de Juti/MS, que não possuí no seu quadro de funcionários efetivos o cargo de advogado, mas apenas cargo comissionado que se encontrava vago na época dos fatos.

Prosseguindo em suas alegações, afirmou que em razão da falta de advogado efetivo e comissionado no Poder Legislativo, e considerando que a emissão de pareceres referentes a projetos de leis encaminhados pelo Poder Executivo Municipal para a apreciação desta Casa de Leis, bem como a propositura de projetos de leis e resoluções que necessitam serem acompanhados por profissional habilitado na área jurídica, realizou a contratação da empresa Andrade e Barradas Advogados Associados S/S.

Ao final, em face às razões e fundamentos apresentados, pugnou pelo provimento do presente recurso, visando a reforma da decisão proferida, para a declaração da regularidade do procedimento licitatório e formalização do Contrato, bem como para afastar totalmente a sanção aplicada.

O recurso foi recebido pelo Presidente deste Tribunal, por meio do Despacho **DSP - GAB.PRES. - 8187/2019**.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer **PAR - 4ª PRC - 15211/2019,** manifesta-se pelo conhecimento e provimento do Recurso, de modo que seja considerado legal e regular o procedimento licitatório e o contrato administrativo em análise, bem como o cancelamento da penalidade aplicada ao recorrente.

É o Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

I – CONHECIMENTO

O presente recurso atende aos requisitos de admissibilidade descritos nos arts. 66, I, e 69, da Lei Complementar nº 160/2012 e arts. 149 a 151 do Regimento Interno vigente à época (Resolução Normativa TCE/MS nº 76/2013).

Assim, conhece-se do Recurso Ordinário e passa-se à apreciação do mérito.

II – MÉRITO

O recorrente se insurge contra a seguinte decisão:

> "Ante o exposto, deixo de acolher a análise da equipe técnica e acolho o entendimento do Ministério Público de Contas, e **DECIDO:**
>
> 1. pela **ilegalidade** e **irregularidade** do procedimento licitatório na modalidade Convite n. 02/2013 realizado pela Câmara Municipal de Juti, constando como responsável o Sr. Alberto Moreira Bueno, Ordenador de Despesas à época, nos termos do art. 59, III, da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, c/c o art. 120, I, "a" do RITC/MS;
>
> 2. pela **ilegalidade** e **irregularidade** da formalização e teor do Contrato Administrativo n. 02/2013 formalizado pela Câmara Municipal de Juti, constando como responsável o Sr. Alberto Moreira Bueno, Ordenador de Despesas à época, nos termos do art. 59, III, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c o art. 120, II, do RITC/MS;
>
> 3. pela **aplicação da multa de 100 (cem) UFERMS** ao Sr. Alberto Moreira Bueno, ordenador de despesas à época, inscrito no CPF sob o n. 337.637.391-49, em virtude da irregularidade do procedimento licitatório na modalidade Convite n. 02/2013 e da formalização do Contrato Administrativo n. 02/2013, ao deixar de observar as normas legais e regulamentares pertinentes, com fulcro nos arts. 44, I e 61, III, da LCE n. 160/2012, c/c o art. 13, IV, do RITC/MS;
>
> 4. pela **concessão** do prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento da imposição ao FUNTC/MS, de acordo com o art. 83 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 172, § 1º do RITC/MS, e comprovação nos autos sob pena de cobrança executiva, observado o disposto no art. 78 da mesma LCE n. 160/2012;
>
> 5. pela **intimação** do resultado deste julgamento às autoridade administrativas competentes, observado o disposto no art. 50 da LEC n. 160/2012, c/c o art. 70, § 2º, do RITC/MS;
>
> 6. pela **remessa** dos autos à 4ª ICE, para análise dos atos de execução do instrumento contratual" (fls. 350/352 do processo originário).

No caso, a questão discutida se restringe à manutenção ou não da multa aplicada pela licitação indevida, que contratou empresa para prestação de serviços de consultoria jurídica.

Com a interposição recursal em face da Decisão Singular DSG – G.ODJ – 7331/2016 foram os autos submetidos à análise do Ministério Público de Contas, que sugeriu o conhecimento e provimento do Recurso, com o fim de reformar a Decisão, para tornar regular o procedimento licitatório bem como a formalização do contrato, e consequentemente excluir a multa imposta ao ordenador, conforme Parecer PAR - 4ª PRC - 15211/2019.

Pois bem, analisando os autos, entendemos que assiste razão ao Ministério Público de Contas.

A questão discutida recai sobre a irregularidade apontada no procedimento licitatório, realizado por meio do Convite nº 02/2013, e da formalização do Contrato Administrativo nº 02/2013, celebrado **e**ntre a Câmara Municipal de Juti/MS e a empresa Andrade e Barradas Advogados Associados S/S, devido à irregularidade da contratação de serviços caracterizados como atividade-fim do ente público.

De início podemos observar que a questão de mérito, pautou-se puramente na avaliação da atividade-fim e atividade-meio (terceirização) em relação ao objeto contratado.

Cumpre ressaltar que a licitação por tem por escopo a eleição da melhor proposta à Administração, assegurando, igualmente, aos administrados a mesma oportunidade de contratação com o Poder Público, em consonância com o princípio da isonomia.

Nesse sentido, consigna o art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93:

> "A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos".

Em se tratando do caso ora estudado, a Lei Federal mencionada assim disciplina:

> **Art. 22**. São modalidades de licitação:
>
> (...)
>
> **III -** convite;
>
> (...)

> **§ 3º** Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Verifica-se que o procedimento licitatório foi realizado na modalidade Convite, e conduzido com observância às exigências contidas na Lei Federal nº 8.666/93.

Importante nos atentarmos que para a real caracterização, o serviço a ser prestado seja realmente singular, específico e relevante.

Dessa forma, para a devida apreciação e entendimento dos serviços técnicos elencados no art. 13 da Lei nº 8.666/93, os evidenciaremos:

> **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.

Observa-se que, a conclusão do Ministério Público de Contas atende às disposições legais reguladoras da matéria, uma vez que o recurso adotado pela Administração atende a demanda cuja solução requeira intervenção de profissionais alheios ao quadro de pessoal do município.

Por isso, restou demonstrada a necessidade da contratação de profissionais habilitados para o atendimento das atividades-fim do Município, conforme se apura na justificativa juntada aos autos originários na peça 33 e peça 01 deste recurso:

> “(...) que a contratação da empresa de assessoria jurídica se fez necessário à época em virtude da inexistência de advogado no quadro de funcionários da Câmara Municipal de Juti, que não possuí no seu quadro de funcionários efetivos o cargo de advogado, mas apenas cargo comissionado que se encontrava vago na época dos fatos.”

> "(...) que em razão da falta de advogado efetivo e comissionado no Poder Legislativo, e considerando que a emissão de pareceres referentes a projetos de leis encaminhados pelo Poder Executivo Municipal para a apreciação desta Casa de Leis, bem como a propositura de projetos de leis e resoluções que necessitam serem acompanhados por profissional habilitado na área jurídica, ele realizou a contratação da empresa Andrade e Barradas Advogados."

Embora seja indiscutível que as atividades devam ser desempenhadas por servidores do quadro próprio, a realidade nos mostra que algumas unidades jurisdicionadas não conseguem transformar essa regra em realidade, por motivos que vão desde a falta de estrutura física, até a carência de mão-de-obra qualificada para a realização de serviços, até mesmo aqueles mais costumeiros e ordinários da Administração.

Por consequência, nos deparamos com Municípios desprovidos de corpo técnico satisfatório para atender demandas que exijam um nível de complexidade e cuidado maior.

Desse modo, muito embora a regra seja de que a prestação de serviços técnicos na área jurídica e contábil deva ser pelos servidores dos quadros próprios 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, motivada e comprovada tal necessidade.

Importante destacar, que a formalização e o teor do Contrato Administrativo também atenderam às exigências da referida legislação pertinente, estabelecendo devidamente as condições para sua execução e definindo direitos, obrigações e responsabilidades das partes.

Este Colendo Tribunal já firmou entendimento, no sentido de que a contratação destes serviços pela municipalidade é medida muitas vezes necessária para que seja evitada a inviabilidade do seu próprio funcionamento, pois muitos municípios não possuem estrutura física e profissional para desempenhar as atividades que lhes são inerentes (Processos TC-22511/11, TC-5621/2014, TC7330/2013).

O simples fato de se imaginar a possibilidade destas contratações já denota que a situação é excepcional, especialmente nos pequenos municípios, onde a situação mais comum é a ausência de estruturação legal das Procuradorias Municipais e Câmaras Municipais e a contratação de advogado para a prestação de serviços de advocacia, assessoria e consultoria jurídica.

Nessa hipótese, está a necessidade de não deixar a municipalidade desguarnecida de um serviço essencial, ordinário e contínuo.

Enfim, em caráter excepcional é possível a contratação de serviços de consultorias e assessorias pelo município.

Por fim, entendo que restou demonstrado que os procedimentos adotados pelo responsável na condução do processo licitatório e na formalização do contrato foram realizados de forma regular e legal, motivo pelo qual entendo que o presente pedido deva ser procedente.

Nesses termos, dou provimento ao recurso no sentido de afastar a multa aplicada, bem como declarar regulares os atos do Procedimento Licitatório e da formalização contratual.

DISPOSITIVO

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

I – Pelo **CONHECIMENTO** do Recurso Ordinário interposto por **Alberto Moreira Bueno,** CPF nº 337.637.391-49, Ex-Presidente da Câmara Municipal de Juti/MS, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 149 e seguintes da Resolução Normativa TCE/MS nº 76/2013;

II – No mérito, pelo **PROVIMENTO** do recurso para reformar a Decisão Singular DSG - G.ODJ - 7331/2016, nos seguintes termos:

II.I – ALTERAR o comando inserto em seus **itens "1" e "2",** para declarar a **REGULARIDADE** dos atos praticados pelo Ex-Presidente da Câmara Municipal de Juti/MS, apurados no Procedimento Licitatório/Convite nº 02/2013 bem como a formalização do Contrato Administrativo nº 02/2013, uma vez que as razões do recorrente sanaram qualquer dúvida a respeito da irregularidade da contratação;

II.II – EXCLUIR a sanção de multa aplicada em seu **item "3",** no valor de **100 (cem) UFERMS,** imposta pela irregularidade constatada supra, em razão do saneamento da omissão;

II.III – EXCLUIR O ITEM 4 E MANTER INALTERADOS os demais itens;

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

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pelo conhecimento e provimento do recurso ordinário.

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, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel (em Substituição Legal do Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo).

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

Campo Grande, 4 de maio de 2022.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

MFGM/ARN