

Processo: 1031768
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Órgão: Câmara Municipal de Quartel Geral
Exercício: 2018
Representante: Edmundo Caetano de Faria (então Vereador)
Representado: Telimar Aurélio Ferreira (então Presidente da Câmara)
Interessado: Marcos Caetano de Almeida
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

SEGUNDA CÂMARA – 17/3/2022

REPRESENTAÇÃO. CÂMARA MUNICIPAL. SITUAÇÃO EMERGENCIAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS. ILEGALIDADE. CONTRATOS CELEBRADOS MEDIANTE DISPENSA/INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DA LEI N. 8.666/93. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM JULGAMENTO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

1. A decretação de situação de emergência somente deve ocorrer em casos de efetiva urgência, que demonstrem de forma precisa a situação de excepcionalidade.
2. A contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição da República, deve ter situação fática anômala, transitória e previamente definida em lei, e ser precedida de procedimento seletivo.
3. A dispensa da licitação, nos casos previstos no art. 24, IV, da Lei de Licitações, exige a demonstração da situação de emergência que justifique a contratação direta.
4. Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedente a Representação, em razão das seguintes irregularidades, fundamentadas no Decreto n.º 01/2017: contratação de pessoal para atender necessidade temporária de excepcional de interesse público em desconformidade com o art. 37, IX, da Constituição da República; e prorrogação de contratos sem observância do art. 57, § 2º, da Lei Nacional n.º 8.666/93;
- II) aplicar multa pessoal e individual ao Sr. Telimar Aurélio Ferreira, então Presidente da Câmara Municipal de Quartel Geral, com fundamento no inciso II do art. 85 da Lei

Complementar nº 102, de 2008, totalizando o valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), sendo:

- a) R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pela contratação de pessoal para atender necessidade temporária de excepcional de interesse público em desconformidade com o art. 37, IX, da Constituição da República, com o aumento do valor da multa proposto pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão e encampado pelo Relator; e
- b) R\$ 2.000,00 (dois mil reais) pela prorrogação de contratos sem observância do art. 57, § 2º, da Lei Nacional n.º 8.666/93;

- III) determinar que sejam passadas as certidões de débito correlatas, caso transitada em julgado a decisão e decorrido o prazo legal sem os pagamentos das multas imputadas, com a remessa ao Ministério Público junto ao Tribunal, nos termos do art. 364 do Regimento Interno, bem como para outras medidas que entender cabíveis, no âmbito de sua esfera de atuação;
- IV) determinar a intimação do responsável desta decisão, nos termos do art. 166, § 1º, incisos I e II, do Regimento Interno;
- V) determinar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno, ultimadas as providências cabíveis.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 17 de março de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 17/3/2022

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação oferecida por Edmundo Caetano de Faria, Vereador do Município de Quartel Geral, em face do Sr. Telimar Aurélio Ferreira, Presidente da Câmara Municipal de Quartel Geral, por meio da qual noticia irregularidades no Decreto n.º 01/2017.

A presente Representação foi protocolizada neste Tribunal em 31/01/2018, fls. 01/13, instruída com a documentação constante às fls. 14/25.

Ao exercer o juízo de admissibilidade, nos termos do inciso XLII do art.41 c/c o *caput* do art. 302, RITCEMG, o Conselheiro Presidente Cláudio Couto Terrão, em despacho de fl. 28, verificou que a Representação foi apresentada em desconformidade com o art. 301, §1º, inciso V, do RITCEMG, e determinou a intimação do Representante para apresentação da documentação faltante, sob pena de arquivamento dos autos, fl. 28.

Devidamente intimado, o Representante encaminhou a documentação de fls. 30/36, em 27/02/2018.

Autuada em cumprimento ao despacho do Conselheiro-Presidente à fl.37, foi a Representação distribuída à minha relatoria no dia 1º/03/2018, fl. 38.

Em despacho de fl. 39/39v, tendo em vista a necessária complementação da instrução processual, determinei a intimação do Presidente da Câmara Municipal de Quartel Geral, para que encaminhasse a seguinte documentação:

- 1) Cópia dos contratos administrativos celebrados com fundamento no Decreto n.º 01/2017, em especial com Geraldo Magela Alves de Araújo, José Luciano Fonseca, Karoline Toledo Silva, Paula Oliveira Rosa e Viviane Alves da Silva Ferreira;
- 2) Cópia dos contratos celebrados mediante dispensa de licitação, especialmente os firmados com a ADPM – Administração Pública para Municípios S/C Ltda., com a Segurança Máxima Monitorada de Abaeté Ltda. e com Geraldo Antônio de Oliveira Teixeira; e
- 3) Cópia dos contratos que foram aditivados no exercício de 2018, com fundamento no citado Decreto.

Devidamente intimado, o Sr. Marcos Caetano de Almeida, Presidente da Câmara Municipal de Quartel Geral, apresentou documentação às fls. 42/113.

Em despacho de fl. 115, encaminhei os presentes autos à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que, em estudo realizado às fls. 116/121, concluiu pela procedência parcial da denúncia, no que tange aos seguintes fatos:

- 4) Ilegalidade do Decreto 001/2017, com a consequente ilegalidade da contratação de servidores públicos por dispensa de licitação, com amparo na situação emergencialidade estabelecida no Decreto;
- 5) Em consulta realizada ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, verificou-se que a Câmara Municipal de Quartel Geral não alimentou o sistema de dados

referentes às contratações realizadas por dispensa ou inexigibilidade de licitação nos autos de 2016, 2017 e 2018; e

- 6) Contratos celebrados mediante dispensa/inexigibilidade de licitação sem observância da Lei Federal n. 8.666/93.

Ao final, concluiu a Unidade Técnica pela citação dos responsáveis para apresentação de defesa.

Ato contínuo, em despacho de fl. 123, encaminhei os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, que, em parecer de fls. 124, opinou pela citação do responsável para apresentação de defesa.

Em despacho de fl. 125, determinei a citação do Sr. Telimar Aurélio Ferreira, Presidente da Câmara Municipal de Quartel Geral à época, para apresentação de defesa.

Devidamente citado, o responsável encaminhou a documentação de fls. 128/152.

Considerando a documentação encaminhada pelo responsável, encaminhei os presentes autos à Unidade Técnica (fl. 155), que se manifestou à fls. 156/159v, acompanhado da documentação de fls. 160/162, concluindo:

- “Pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas pelo(s) defendente(s) quanto ao(s) seguinte(s) apontamento(s):

Ilegalidade do Decreto 001/2017, com a consequente ilegalidade da contratação de servidores públicos por dispensa de licitação, com amparo na situação de emergência estabelecida pelo Decreto.

- Pelo acolhimento parcial das razões de defesa apresentadas pelo(s) defendente(s) quanto ao(s) seguinte(s) apontamento(s):

Contratos celebrados mediante dispensa/inexigibilidade de licitação sem observância da Lei 8.666/93

- Pelo acolhimento das razões de defesa apresentadas pelo(s) defendente (s) quanto ao(s) seguinte(s) apontamentos:

Em consulta realizada ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios - SICOM, verificou-se que a Câmara Municipal de Quartel-Geral não alimentou o sistema com os dados referentes às contratações realizadas por”

Conforme despacho de fl. 164, encaminhei os autos ao *Parquet*, que se manifestou às fls. 165/168v, opinando pela procedência parcial da representação, para considerar irregulares a contratação de servidores públicos temporários sem configuração de hipótese de necessidade temporária de excepcional de interesse público e a prorrogação reiterada de contratos sem observância do art. 57, da Lei n.º 8.666/93.

Ademais, opinou pela aplicação de multa ao Sr. Telimar Aurélio Ferreira, então Chefe do Poder Legislativo do Município de Quartel Geral, pelos atos praticados, nos termos do art. 85, II, da LC 102/2008.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Passo à análise da Representação, do estudo realizado pela Unidade Técnica e do parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em face dos documentos juntados aos autos.

II.1 – Ilegalidade do Decreto n.º 01/2017, com a consequente ilegalidade da contratação de servidores públicos com base em emergência

O Representante relatou, em síntese, que o Decreto n. 001/2017, que decretou situação de emergência dos serviços administrativos da Câmara de Quartel Geral seria ilegal, tendo em vista a ausência de efetiva situação de emergência no Órgão.

Argumentou, ainda, que houve ofensa aos princípios da impessoalidade, moralidade, boa-fé administrativa, motivação e eficiência no serviço público em desconformidade com o disposto no art. 37, da CF/88.

Ademais, salientou, que:

“Fato é que, decretado estado de emergência, foi o decreto utilizado com a finalidade de permitir a contratação pela Administração Pública sem a devida observância da Lei nº 8.666/93 e frustrar a ampla concorrência exigida nas contratações públicas mediante situações emergenciais totalmente “fabricadas”, e, pior ainda: **REALIZAR CONTRATAÇÕES DE SERVIDORES EM QUALQUER PROCESSO SELETIVO OU ATÉ MESMO CONCURSO PÚBLICO VIOLANDO O ART. 37, II DA CF/88**” (grifos no original).

A Unidade Técnica, em estudo realizado às fls. 116v/118, asseverou que:

“Na denúncia apresentada, não restam configuradas as hipóteses caracterizadoras da situação de emergência, conforme estabelece o art. 24, IV, da Lei 8.666/93. **Dessa forma, a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público não encontra amparo legal, conforme o art. 37, IX, CRFB/88. Assim, a contratação da Sra. Karoline Toledo Silva, realizada pelo Contrato Administrativo nº 01/2017 (fls. 101/102), para o cargo de agente administrativo, e da Sra. Viviane Alves da Silva Ferreira, realizada pelo Contrato Administrativo nº 02/2017 (fls. 99/100), para o cargo de agente administrativo, foram irregulares.**

Contudo, a contratação dos servidores Geraldo Magela Alves de Araújo, para o cargo de Assessor Jurídico, José Luciano Fonseca, para o cargo de Chefe de Serviços de Contabilidade, e Paula Oliveira Rosa, para o cargo de Chefe de Serviços de Tesouraria, conforme Portarias nº 1, 2 e 32017, respectivamente, não foram disciplinados pelo Decreto nº 001/2017, uma vez que são cargos em comissão, demissíveis *ad nutum*, conforme se verifica no Anexo II da Resolução 277/2009. Desta feita, recai sobre a discricionariedade do gestor a contratação dos referidos servidores, desde que atendidos os requisitos de habilitação profissional e qualificação, o que está devidamente configurado nos autos. Portanto, são regulares as contratações dos servidores acima com base na Resolução 277/2009.”

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas em parecer de fl. 124, não aditou a presente representação.

Devidamente citado, o Sr. Telimar Ferreira, em sede de defesa, às fls. 130/135, argumentou que, ao considerar irregulares as contratações das Sras. Karoline Toledo Silva e Viviane Alves da Silva, a Unidade Técnica:

“(…) faz uma tremenda confusão entre a contratação de PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDER A NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO que deve ser procedida de edital de processo seletivo simplificado e a contratação de SERVIÇOS por dispensa de licitação/contratação direta em caso de emergência/calamidade pública prevista no artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93, que exige formalização de regular processo na forma do artigo 26, da Lei Federal nº 8.666/93.”

Ademais, o responsável salientou que os contratos das Sras. Karoline Toledo Silva e Viviane Alves da Silva estão amparados no art. 37, IX da CR/88, nos artigos 13 e 14 da Resolução Legislativa n. 277/2009 e no art. 1º, da Resolução Legislativa n. 245/2001.

Aduziu ainda que:

“É imperativo destacar que a necessidade temporária surge quando um fato possa causar um prejuízo ao serviço público, como por exemplo, no caso em questão, a impossibilidade de se realizar o atendimento à população na Casa Legislativa por ausência de pessoal. Em tais situações, ainda que a função não seja temporária, a Administração Pública está autorizada a supri-la até que o concurso de provas ou de provas e títulos seja realizado.

(...)

E é justamente em virtude da precariedade deixada pelo gestor anterior e por não ter tido tempo hábil para a realização de concurso público, que surgiu a necessidade de ambas as contratações temporárias, de modo a evitar o sacrifício do interesse público, sempre finalidade maior da atuação do Estado, visando justamente aniquilar o risco de lesão à administração da casa legislativa à época”

Ao final, concluiu alegando que foi realizado processo seletivo simplificado e que foram atendidos todos os requisitos legais bem como os consectários dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, controle público, objetividade de critérios e exigência inclusive quanto ao valor.

Em estudo realizado às fls. 156v/157v, a Unidade Técnica registrou que a contratação temporária de pessoal constitui exceção à regra da investidura em cargo por concurso público e encontra amparo no art. 37, inc. IX, da Constituição da República, que prevê que a lei pode estabelecer os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Assim, a Unidade Técnica trouxe a lume a informação trazida pela Câmara Municipal de Quartel Geral, às fls. 42/43, que as contratações das Sras. Karoline Toledo Silva e Viviane Alves da Silva Ferreira foram fundamentadas no Decreto de n. 01/2007, o qual autorizava a contratação temporária por excepcional interesse público para suprir as funções dos cargos em provimento efetivo da Câmara Municipal, sem o processo simplificado.

Dessa forma, entendeu a Unidade Técnica que:

“[...] as contratações em análise não se amoldam à previsão constitucional de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, pois se tratam de contratações para atividades rotineiras desenvolvidas no âmbito da Câmara Municipal correspondendo a funções de natureza permanente do Município, as quais deveriam ter sido preenchidas por servidores efetivos, por meio de concurso público, nos termos do inciso II, do art. 37, da C.R/88.

(...)

Conclui-se que os contratos realizados (fls. 99 a 102) não explicitaram as circunstâncias de excepcional interesse público que justificassem a excepcionalidade dessas contratações”.

Ao final, a Unidade Técnica registrou que os contratos em análise também não correspondem a situações caracterizadoras de emergência, a justificar a dispensa de licitação prevista no art. 24, IV, da Lei Federal n. 8.666/93 e concluiu pela ilegalidade do Decreto n. 001/2017, com a consequente ilegalidade da contratação de servidores públicos com amparo na situação de emergenciaibilidade estabelecida no Decreto.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer de fls. 1165v/167v, concluiu que não assiste razão ao defendente no afastamento da irregularidade ora apontada, tendo em vista que, em nenhum momento, a “precariedade” do Legislativo alegada pelo responsável ficou demonstrada nos presentes autos.

Ademais, salienta o *Parquet* que o próprio Sr. Telimar Aurélio Ferreira extinguiu cargos de agente administrativo e de auxiliar de serviços gerais, remanescendo apenas uma vaga de cada, nos termos constantes na Resolução Legislativa às fls. 48/49.

O *Parquet* salientou que os motivos apresentados pelo responsável para proceder às referidas contratações não se enquadram nas diversas hipóteses descritas na Lei n. 8.745/93, que regulamenta o art. 37, IX, da CF.

Mencionou que o Decreto Municipal n. 01/2007 não apresenta fundamentação jurídica para reconhecimento de situação de emergência. Pelo contrário, os fundamentos apresentados são tautológicos em relação à justificativa para contratar temporariamente duas servidoras para o exercício de atividades idênticas às de cargos de provimento efetivo já existentes.

Salienta, ainda, que:

“Ainda que seja notória a dificuldade de pequenos municípios em realizar certas contratações, é incontroverso que a falta de **um** agente administrativo e de **um** auxiliar de serviços gerais não são capazes de interromper – como recorrentemente afirmado pelo responsável – as atividades de todo o Legislativo nem de causar grave prejuízo e risco à segurança das pessoas.

Para além disso, é importante registrar que nem mesmo foi apresentada documentação ou informação de que o chefe do Poder Legislativo teria realizado concurso público para prover os cargos de agente administrativo e de auxiliar de serviços gerais para sanar o vício – a que ele mesmo deu causa relativo à contratação temporária de servidores por excepcional interesse público.” (grifos no original).

Logo, concluiu o *Parquet* que não assiste razão ao defendente quanto a esse apontamento.

Quanto o entendimento da Unidade Técnica em enquadrar a conduta do responsável como lesão ao art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93, o *Parquet* citou jurisprudência nacional e salientou que o simples julgamento com base em dispositivo diverso ou até mesmo mais severo que o inicialmente aventado no processo pelo órgão técnico não gera nenhuma nulidade, já que o responsável foi citado para se defender contra os fatos que lhe foram imputados.

Ao final, concluiu que, independentemente do eventual enquadramento jurídico que esta Corte de Contas vier a atribuir ao caso, não há dúvidas da ilicitude da conduta perpetrada nem da legalidade da citação realizada.

Pois bem.

Inicialmente, cumpre transcrever o Decreto n.º 01/2017, cuja ilegalidade foi representada pelo Representante e ratificada pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas, senão vejamos:

“O Presidente da Câmara Municipal de Quartel Geral/MG, no uso das atribuições que lhe conferem a Lei Orgânica Municipal, art. 29, VI, além das demais legislações pertinentes, e
CONSIDERANDO:

Que a atual legislatura, bem como a sessão legislativa em curso, se instalou em 1º de janeiro de 2017;

Que a administração municipal foi empossada na mesma data;

Que todos os contratos administrativos e procedimentos licitatórios para aquisições de bens e serviços expiraram, pois, em 31 de dezembro de 2016, não tendo sido operado nenhum aditivo a qualquer deles;

Que, de acordo com o princípio da continuidade administrativa, o serviço público, como atividade de interesse coletivo, visando a sua aplicação diretamente à população, não pode

parar, deve ele ser sempre contínuo, pois sua paralisação total, ou até mesmo parcial, poderá acarretar prejuízos aos seus usuários;

Que a atividade exercida pelo Poder Legislativo envolve atividade parlamentar em si mesmo constituída e para isso é necessário todo um aparato para manutenção do órgão em eficiente funcionamento, pelo que **requer contratação de pessoal para exercer as atividades legislativas e rotineiras da Câmara, tais como assessoramento contábil e jurídico, elaboração e arquivamento de proposição, pagamento de fornecedores e concessionárias públicas, etc;**

Que, apesar do recesso parlamentar, a administração pública municipal já pré-anunciou que enviará a esta Casa Legislativa proposições para exame urgente, com pedido de convocação de sessões extraordinárias;

Que, mesmo em recesso parlamentar, a Câmara tem expediente normal de atendimento aos cidadãos e ao público em geral, inclusive aos órgãos de controle;

Que a Câmara Municipal de Quartel Geral, tal como ocorre na maioria das câmaras de pequenas cidades, **não possui quadro de servidores efetivos**, sendo que no caso desta Câmara não há contrato em vigor para dois cargos de assaz importância à manutenção das atividades em funcionamento, quais sejam: agente administrativo e serviços gerais;

Que será promovido em breve processo seletivo simplificado para prover esses dois cargos acima referidos, o que ocorrerá somente após ser alterado o plano de cargos e salários da Câmara, oportunidade em que haverá redução de remuneração, vagas e criação de uma nova legenda funcional no Plano;

E, considerando o supramencionado princípio da eficiência administrativa e o prejuízo que redundará à municipalidade com a paralisação do Legislativo até a realização deste processo seletivo simplificado;

Também considerando a prioridade do interesse público com a garantia dos serviços suso assinalados, associado à urgência de se colocar a Câmara funcionando eficientemente o mais breve possível, para não inviabilizar as atividades legislativas;

Considerando que é dever do Estado assegurar, pois, a continuidade e eficiência dos serviços públicos essenciais, garantindo sua fruição com segurança e com riscos diminuídos;

Considerando que a Lei 8.666/93 permite a contratação e implantação dos serviços necessários com dispensa dos procedimentos legais nos casos de emergência, de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;

Considerando ainda, que a administração tem, pois, no artigo 24 e no artigo 25 do supracitado Diploma Legal o index das situações que o autorizam a dispensar ou inexistir o procedimento licitatório em qualquer contratação a ser firmada com pessoas físicas ou jurídicas, e que cabe a ele constatar se algumas das hipóteses ali descritas se ajusta ao caso concreto, e se isso ocorrer, poderá ele, então, dispensar a licitação ou declarar sua inexigibilidade;

Considerando, enfim, que nesta Câmara Municipal estão configuradas as situações elencadas na Lei 8.666/93 que autorizam dispensar licitação e outros procedimentos administrativos formais, para que o funcionamento deste órgão não seja prejudicado, comprometendo, pois, as atividades parlamentares.

DECRETA:

Art. 1º - Fica reconhecido e decretada a situação de emergência junto aos serviços administrativos da Secretaria da Câmara Municipal, pelo prazo de 180 (cento e oitenta dias).

Art. 2º - Durante a vigência do presente Decreto fica autorizada a Mesa Diretora a proceder, de forma emergencial, e em estado de necessidade, a contratação temporária por excepcional interesse público para suprir as funções dos cargos de provimento efetivo da Câmara Municipal, sem o processo seletivo simplificado.

Art. 3º - As presentes aquisições e ou contratações, visam resguardar o interesse público e atender à situação de emergência, não eximindo os eventuais contratados das demais exigências contidas na Lei 8.666/93 e suas alterações, ou de preencher os requisitos exigidos para os cargos a serem contemplados com contratações administrativas emergenciais.

Art. 4º - As aquisições e ou contratações objeto deste Decreto, a administração, serão ordenadas pela Presidência da Casa, na forma da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da Câmara.

Art. 5º Revogadas as disposições em contrário este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.” (grifos nossos)

Da leitura do referido Decreto, observa-se que ele decretou a situação de emergência e, baseando-se nessa suposta emergência, autorizou a contratação temporária por excepcional interesse público de pessoas para o exercício de cargos de provimento efetivo, destacando que as aquisições e ou contratações não eximem os eventuais contratados das demais exigências contidas na Lei de Licitações, Lei 8.666/93 ou de preencher os requisitos exigidos para os cargos a serem contemplados com contratações administrativas emergenciais.

Quanto ao teor do referido decreto, importante mencionar que a situação de emergência não restou demonstrada, posto que não foi comprovada situação de excepcionalidade, sendo incontroverso que o simples início de nova gestão não caracteriza situação de emergência. Quanto a esse ponto, menciono as lições de Marçal Justen Filho¹:

“A emergência consiste em ocorrência fática que produz modificação na situação visualizada pelo legislador como padrão. A ocorrência anômala (emergência) conduzirá ao sacrifício de certos valores se for mantida a disciplina jurídica estabelecida como regra geral. A situação emergencial põe em risco a satisfação dos valores buscados pela própria norma ou pelo ordenamento em seu todo”.

Também colaciono a seguinte decisão:

“REPRESENTAÇÃO. DECRETO MUNICIPAL DE EMERGÊNCIA. DISPENSAS DE LICITAÇÃO PARA COMPRA DE PEÇAS PARA EQUIPAMENTOS E VEÍCULOS DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO E PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONVITE PARA CONTRATAÇÃO DE SHOWS ARTÍSTICOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. COMINAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. RECOMENDAÇÕES AO ATUAL GESTOR. 1. **A decretação de estado de emergência somente deve ocorrer em casos de efetiva urgência, que demonstrem de forma precisa a situação de excepcionalidade.** 2. A ausência de comprovação nos autos da regulamentação do órgão oficial de imprensa pelo ente local prejudica a análise da regularidade das publicações realizadas somente no quadro de avisos da Prefeitura Municipal. 3. Os agentes públicos responsáveis pela instrução dos processos que ensejarão a contratação de bens ou serviços para a Administração Pública Municipal deverão proceder à inserção dos documentos corretos e condizentes ao objeto da contratação. 4. A possibilidade de prorrogação da vigência do termo contratual deve ser prevista no ato convocatório ou nas cláusulas do contrato. 5. Necessária a apresentação de cronograma detalhado com a demonstração das datas em que serão prestados os serviços

¹ FILHO, Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 339.

de apresentação artística.6. Na modalidade de licitação convite deverão ser convidados, no mínimo, três interessados para participar do certame, nos termos do §3º do art. 22 da Lei nº 8.666, de 1993.7. O valor a ser ofertado quando da apresentação de proposta de preços deve se vincular ao objeto da carta convite e não ao valor oferecido no contexto da cotação de preços.8. A pesquisa de mercado deve ser realizada em todas as modalidades licitatórias, bem como nos procedimentos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, observadas, nestes últimos casos, as peculiaridades do objeto.9. Como meio de comprovar que profissional de qualquer setor artístico é consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública, a Administração pode instruir os autos do processo administrativo de inexigibilidade de licitação com documentos, panfletos de divulgação das apresentações, entrevistas, discografia do artista a ser contratado, atestados de capacitação técnica.10. O inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, veda a prorrogação dos contratos administrativos celebrados em razão de estado de emergência ou de calamidade.11. Os gestores municipais devem fazer cotação com o maior número possível de fornecedores do serviço a ser prestado nos casos de dispensa de licitação”. [REPRESENTAÇÃO n. 951743. Rel. CONS. GILBERTO DINIZ. Sessão do dia 06/02/2020. Disponibilizada no DOC do dia 12/03/2020.]

Pelo exposto, na medida em que não foi demonstrada situação de emergência, à luz da doutrina e da jurisprudência desta Corte de Contas, entendo pela ilegalidade do Decreto nº 01/2017.

Fundamentando-se na emergência ora rechaçada, referido decreto trata de dois regramentos distintos em um mesmo artigo (art. 3º), quais sejam: contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público e contratação por dispensa de licitação. Tratarei dos dois regramentos, portanto.

Primeiramente tratarei da contratação por tempo determinado de pessoal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

A Constituição da República determina a investidura em cargos efetivos por meio de concurso público, e prevê que lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, *verbis*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

(...)

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;”

No âmbito federal, a Lei n.º 8.745/93, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, arrolou as hipóteses em que pode ser considerada necessidade temporária de excepcional interesse público. Em nenhuma dessas hipóteses se enquadra a contratação das Sras. Karoline Toledo Silva e Viviane Alves da Silva Ferreira para os cargos de agente administrativo, fls. 99/102.

No âmbito da Câmara Municipal de Quartel Geral, o defendente colacionou aos autos a Resolução Legislativa nº 245/01, fls. 144/146, que “*dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado e dá outras providências, regulamentando o parágrafo único do art. 4º da*

Resolução Legislativa nº 243/2001”, não tendo colacionado a Resolução Legislativa nº 243/2001.

O defendente alega que as contratações das Sras. Karoline Toledo Silva e Viviane Alves da Silva Ferreira para os cargos de agente administrativo estariam amparadas pelo Decreto nº 01/2017, art. 37, IX, da CR/88, nos artigos 13 e 14 da Resolução Legislativa nº 277/2009 e no art. 1º, da Resolução Legislativa nº 245/2001.

Constatado que, ao contrário do alegado, o art. 1º da Resolução Legislativa nº 245/01 não traz qualquer hipótese que justificasse a contratação das Sras. Karoline Toledo Silva e Viviane Alves da Silva Ferreira para atividades rotineiras desenvolvidas no âmbito da Câmara Municipal, senão vejamos:

“Art. 1º Esta Resolução disciplina a contratação de pessoal, a título precário e por tempo determinado, para atender necessidade temporária e de excepcional interesse público do Legislativo, nos termos do inciso IX, do artigo 37, da Constituição da República.

Parágrafo único. A contratação a que se refere o *caput* decorre da necessidade de garantir a instalação dos serviços do Legislativo e instituir os instrumentos jurídicos pertinentes ao ingresso de servidores, mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, no quadro de pessoal, nos termos da Resolução específica”.

Os artigos 13 e 14 da Resolução Legislativa nº 277/2009 alegados dispõem:

“Art. 13 – Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, a Câmara Municipal de Quartel Geral poderá efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, mediante contrato respeitando a Lei Orgânica Municipal e o inciso IX, do artigo 37, da Constituição Federal.

Art. 14 – Consideram-se como necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações da Câmara que visem:

I – prestação de serviços profissionais de interesse da Câmara Municipal;

II – atendimento a situações de urgência em que não tenha candidato concursado aprovado e que não justifique a realização de concurso público, devido ao elevado custo;

III – substituição de servidores, em decorrência de licença, exoneração e vacância de cargo, até que se realize concurso público para provimento das vagas, limitada ao prazo máximo estabelecido na presente Resolução;

IV – Realizar outros serviços essenciais de interesse Câmara, de caráter temporário e emergencial;

De modo semelhante, entendo que a Resolução Legislativa nº 277/2009 não tem o condão de justificar a contratação das Sras. Karoline Toledo Silva e Viviane Alves da Silva Ferreira para atividades rotineiras desenvolvidas no âmbito da Câmara Municipal. Isso porque não restou demonstrada situação fática anômala, transitória e previamente definida em lei, e também porque as referidas contratações não foram precedidas de procedimento seletivo. Nesse sentido, colaciono a seguinte decisão:

“REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINARES. NÃO SOBRESTAMENTO DOS AUTOS. FORMAÇÃO DE AUTOS APARTADOS. MÉRITO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL. NÃO CONFIGURAÇÃO DA NECESSIDADE DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. VIOLAÇÃO AOS INCISOS II E IX DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE PRÉVIO PROCEDIMENTO DE ESCOLHA PÚBLICA E IMPESSOAL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE, ISONOMIA, COMPETITIVIDADE E DO AMPLO ACESSO AOS CARGOS, FUNÇÕES E EMPREGOS PÚBLICOS. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE E AGENTE DE

COMBATE A ENDEMIAS. DECLARAÇÃO DE SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA. PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS. 1. **As contratações por tempo determinado devem ser: a) celebradas, nos termos do art. 37, IX, da CR/88, somente mediante esmerita demonstração da ocorrência de situações fáticas anômalas, transitórias e previamente definidas em lei, mais, dentro do prazo legal; b) precedidas de procedimento de escolha pública e impessoal, com critérios que possam apurar o mérito dos candidatos e que garantam a igualdade de oportunidade aos que possam e queiram exercer as atribuições respectivas, em atendimento aos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade, isonomia, competitividade e do amplo acesso aos cargos, funções e empregos públicos.** 2. Em respeito aos princípios constitucionais previstos no art. 37, ao disposto no art. 198, § 4º, da CR/88 e em conformidade com as normas contidas na Lei 11.350/2006, o instrumento legal adequado para selecionar Agentes Comunitários de Saúde é o processo seletivo público, ficando vedada, nos termos do art. 16 da Lei n. 11.350/2006, a contratação temporária para o indigitado cargo, salvo na hipótese de combate a surtos endêmicos”. [REPRESENTAÇÃO n. 965928. Rel. CONS. SEBASTIÃO HELVECIO. Sessão do dia 09/04/2019. Disponibilizada no DOC do dia 26/04/2019.]

O fato de ter sido lançado processo seletivo simplificado para contratação temporária de excepcional interesse público após as contratações das Sras. Karoline Toledo Silva e Viviane Alves da Silva Ferreira não isenta o então gestor de suas responsabilidades.

Ora, os cargos de Agente Administrativo e Auxiliar de Serviços Gerais são cargos efetivos, conforme dispõe a Resolução n.º 277/2009, alterada pela Resolução n.º 307/2017. Assim, somente podem ser providos mediante concurso público. E a contratação temporária deve ser sempre realizada mediante procedimento simplificado.

Assim, tendo sido demonstrada a ilegalidade da contratação das Sras. Karoline Toledo Silva e Viviane Alves da Silva Ferreira para atividades rotineiras desenvolvidas no âmbito da Câmara Municipal com fundamento no art. 37, IX, da CR/88, agora, passo a tratar do outro regramento trazido pelo Decreto n.º 01/2017, qual seja, contratação por dispensa de licitação.

No art. 37, XXI da Constituição da República, prevê-se que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante licitação, ressalvados os casos especificados em lei, *verbis*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”

A Lei Nacional n.º 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, arrola as hipóteses em que a licitação é dispensável, sendo uma delas nos casos de emergência, senão vejamos:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;”

Entendo que o art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93, não tem o condão de justificar a contratação das Sras. Karoline Toledo Silva e Viviane Alves da Silva Ferreira para atividades rotineiras desenvolvidas no âmbito da Câmara Municipal. Isso porque não foi demonstrada situação de emergência, tampouco fatos imprevisíveis. Nesse sentido, colaciono a seguinte decisão:

“REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DESTE TRIBUNAL. NÃO OCORRÊNCIA. MÉRITO. ESTADO DE EMERGÊNCIA DECRETADO. HIPÓTESE DO INCISO IV DO ARTIGO 24 DA LEI Nº 8.666/1993. NÃO CONFIGURAÇÃO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ILEGALIDADE. PARTICIPAÇÃO EM CERTAME E CONTRATAÇÃO DE EMPRESA CUJO SÓCIO POSSUI VÍNCULO DE PARENTESCO COM SERVIDOR PÚBLICO DO ÓRGÃO LICITANTE. IRREGULARIDADE. INDÍCIOS CONSISTENTES DE CONLUÍO. APLICAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 9º, INCISO III, DA LEI DE LICITAÇÕES. APLICAÇÃO DE MULTA. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. 1. A contratação emergencial é uma das hipóteses de dispensa de licitação taxativamente prevista no corpo da lei de licitações. **O estado de emergência se caracteriza pela situação decorrente de fatos imprevisíveis que exigem imediata providência sob pena de potenciais prejuízos ao cidadão.** Serviços de pintura de escolas municipais e unidades de saúde, capina de estradas vicinais não se enquadram na situação de emergência prevista no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993. 2. Apesar de não haver vedação legal à participação de empresas geridas por pessoas com relações de parentesco com agente público pertencente ao quadro de servidores do órgão licitante, a prática não atende ao princípio da moralidade e da impessoalidade. Aplicação por analogia do disposto no art. 9º, inc. III, da Lei nº 8.666/1993. Vedação extraída da interpretação axiológica do Estatuto das Licitações Públicas”. [REPRESENTAÇÃO n. 932822. Rel. CONS. JOSÉ ALVES VIANA. Sessão do dia 18/06/2019. Disponibilizada no DOC do dia 09/07/2019.] (grifos nossos).

Por todo exposto, conclui-se que, independentemente de a justificativa para as contratações das Sras. Karoline Toledo Silva e Viviane Alves da Silva Ferreira ser o Decreto n.º 01/2017, o art. 37, IX, da CR/88, os artigos 13 e 14 da Resolução Legislativa n.º 277/2009 e o art. 1º, da Resolução Legislativa n. 245/2001; ou o Decreto n.º 01/2017, o art. 37, XXXI, da CR/88, e o art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93, constata-se que as contratações são ilegais, pois falta o pressuposto de situação de emergência.

Após a promulgação da Lei nº 13.655/2018, devem-se considerar os parâmetros estabelecidos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB para fins de responsabilização e penalização de agentes públicos no âmbito dos processos de controle. Dispõe a lei:

“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º 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.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

[...]

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”

Assim, jurisprudência e doutrina se debruçaram sobre o conceito de erro grosseiro na intenção de melhor delimitar as hipóteses em que se poderia configurá-lo. Posteriormente, suprimindo sua imprecisão, o Decreto n.º 9.830/2019 trouxe a seguinte delimitação:

“Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exige o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.”

Portanto, o erro grosseiro caracteriza-se pela atuação mediante elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, não bastando o mero nexo de causalidade entre as condutas praticadas e a irregularidade verificada.

No caso dos autos, o responsável cometeu erro grosseiro, já que as irregularidades pelas quais é responsável afrontam expresso texto legal. O Sr. Telimar Aurélio Ferreira, então Presidente da Câmara Municipal, expediu o Decreto n.º 01/2017 (fls. 20/23 e 44/47), bem como assinou os Contratos Administrativos de Pessoal n.º 01/2017 e 02/2017, fls. 99/102, ora considerados ilegais. Assim, restaram configurados a conduta, o nexo de causalidade, o resultado e a culpabilidade, sendo possível a aplicação de multa ao responsável.

No que se refere à aplicação da multa por esta Corte, é oportuno ressaltar que, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, Lei Complementar Estadual n. 102/2008, permite-se a aplicação de multa até o percentual de 100%, por ato praticado, valor limitado a R\$ 58.826,89

(cinquenta e oito mil oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), conforme Resolução n. 16/2016 desta Corte.

Logo, voto pela aplicação de multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), correspondente a aproximadamente 10% do valor dos dois contratos.

II.2 – Contratos celebrados mediante dispensa/inexigibilidade de licitação sem observância da Lei 8.666/93.

O Representante relatou, em apertada síntese, que “*as contratações amparadas em Dispensa indevida de licitação nos termos do art. 24, IV da Lei 8.666/93, ancorada no Decreto 01/2017 está eivada de ilegalidade*”. (grifos no original).

A Unidade Técnica apontou como irregular os contratos celebrados mediante dispensa/inexigibilidade de licitação sem observância da Lei Federal n. 8.666/93.

Informou que a Câmara Municipal realizou 4 (quatro) contratações diretas no ano de 2017, sendo duas realizadas pelo procedimento de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, II, da Lei Federal n. 8.666/93, e duas pelo procedimento de inexigibilidade de licitação, com observância no art. 25, II, da mesma lei. A Unidade Técnica concluiu pela regularidade de dois contratos e irregularidade do aditamento de dois contratos, *verbis*:

“O primeiro contrato foi firmado com Geraldo Antônio de Oliveira Teixeira (fls. 91/95), cujo objeto foi a prestação de serviços de website. O contrato nº 004/2017 teve início em 01/02/2017 e fim em 31/12/2017. O valor do contrato foi de R\$ 165,00 (cento e sessenta e cinco reais) mensais, perfazendo o total de R\$ 1.815,00 (um mil oitocentos e quinze reais).

Ao fazer o cotejo dos elementos do contrato e da legislação regente, verifica-se que foram atendidos os requisitos legais, pois a valor está dentro da faixa de preço estabelecida pelo art. 24, II da Lei de Licitações, que rege as hipóteses de dispensa.

Assim, configura-se regular a contratação de Geraldo Antônio de Oliveira Teixeira para a prestação de serviços técnicos de informática.

O segundo contrato (nº 1107) feito por dispensa de licitação foi firmado com a Securitymax (fls. 96/98), cujo objeto foi a prestação de serviços de monitoramento eletrônico do sistema de segurança instalado nas dependências da Câmara, com prazo de duração de 12 (doze) meses, a partir de 02/01/2017, e valor de R\$ 69,00 (sessenta e nove reais) mensais, perfazendo o total de R\$ 828,00 (oitocentos e vinte e oito reais).

Ao fazer o cotejo dos elementos do contrato e da legislação regente, verifica-se que foram atendidos os requisitos legais, pois a valor está dentro da faixa de preço estabelecida pelo art. 24, II da Lei de Licitações, que rege as hipóteses de dispensa.

Assim, configura-se regular a contratação da empresa Securitymax para a prestação de serviços de monitoramento eletrônico.

Por fim, foi realizada a contratação, por inexigibilidade de licitação, da empresa ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda., para a prestação de serviços profissionais especializados em auditoria e consultoria contábil, orçamentária e financeira (contrato nº 004/2017 - vinculado ao Processo Administrativo nº 001/2017). O valor do contrato foi de R\$ 31.080,00 (trinta e um mil oitenta reais), a serem pagos em 12 (doze) parcelas de R\$ 2.590,00 (dois mil quinhentos e noventa reais), com início em 16/01/2017 e término em 31/12/2017.

Em consulta ao Sicom, não consta qualquer registro de contrato celebrado entre a Câmara do Município e a ADPM Ltda.. Ademais, foram realizados diversos termos aditivos ao contrato, sendo o último o de número oito, conforme se verifica às fls 87/88. Não houve, no 8º termo aditivo, qualquer menção à justificativa de sua contratação.

[...]

Somente em situações excepcionais e ocorrendo uma das hipóteses elencadas no § 1º do artigo 57 da Lei Federal n. 8.666/93, os contratos celebrados com a Administração Pública poderão ter seus prazos alterados. Diz, ainda o referido dispositivo “que o motivo deve ser devidamente autuado em processo”. Já o § 2º do mesmo artigo diz que “toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.” Trata-se, pois, de formalidades imprescindíveis e obrigatórias para o aditamento contratual, não podendo a Administração pública se abster de praticá-las, quando da aditivação dos contratos. A ausência de justificativa e da devida autuação em processo, quando da edição de termo aditivo ao contrato, constitui grave infração à lei e afronta os princípios constitucionais da legalidade e da transparência dos atos administrativos públicos.

Os documentos carreados aos autos não elucidam os motivos que deram ensejo à prorrogação do prazo de vigência do contrato. Logo, não teria havido a devida justificativa técnica para respaldar o termo aditivo. A justificativa precede a autorização e é o motivo determinante para a prática do aditamento que se segue. Sem a apresentação da justificativa, o ato de autorização do aditamento emitido pela autoridade competente se torna insubsistente.

Como no presente caso o gestor não apresentou a devida justificativa para a prorrogação contratual, nem demonstrou a real necessidade para assim o fazer, configura-se irregular a dilatação do prazo contratual, por infringir o disposto no § 2º do art. 57 da Lei de Licitações.

Por último, há nos autos, às fls. 89/90, o 4º termo aditivo, firmado com a empresa ETAC - Auditoria de Consultoria Ltda. Segundo consta, o objeto do contrato é a prestação de serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria técnico-contábil em contabilidade pública. A justificativa para a edição do referido termo aditivo é a necessidade da continuidade dos serviços, sob pena de “*prejuízo ao bom andamento da execução das atividades pelos servidores*”.

O contrato original com a ETAC Ltda. se deu em 31/12/2014. A partir de então foram realizados sucessivos termos aditivos, de modo que o valor original do contrato, R\$ 21.600,00 (vinte e um mil seiscentos reais), já alcançou a soma de R\$ 127.878,94 (cento e vinte e sete mil, oitocentos e setenta e oito reais e noventa e quatro centavos). Embora a contratação original tenha se dado em 31/12/2014 e o termo aditivo juntado pelo representado aos autos seja de 27/01/2017, verifica-se, em consulta ao Sicom, que já foram realizados 8 (oito) termos aditivos, sendo o último em 30/12/2017, no importe de R\$ 26.576,04 (vinte e seis mil, quinhentos e setenta e seis reais e quatro centavos), o que perfaz a quantia, somente derivada de termos aditivos, de R\$ 106.278,94 (cento e seis mil, duzentos e setenta e oito reais e noventa e quatro centavos).

O § 3º do art. 57 da Lei n. 8.666/93, indica como parâmetro a vedação de realização de contrato administrativo com prazo indeterminado. Não é apenas norma de cogência obrigatória mas, também, se presta à gestão planejada e estruturada em orçamentos, que contemplam instrumentos geradores de despesas, cuja previsão é rigorosamente observada pelos órgãos de controle interno da administração. Também é esse o entendimento consubstanciado na Súmula 38, do TCE/MG: *Por tratar-se de exigência legal, os contratos, convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados pela Administração Pública, direta e indireta, Estadual e Municipal, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, os fundos especiais, e demais entidades controladas pelo Estado e pelos Municípios, terão o prazo de vigência determinado.*

[...]

Mister a necessidade de se demonstrar a vantajosidade da contratação por período superior à vigência do respectivo crédito orçamentário, devidamente comprovada mediante estudos envolvendo critérios técnicos e financeiros, seguida da devida justificativa da autoridade competente, assim como verificar a conveniência e oportunidade de se prorrogar o contrato ao revés da realização de novo procedimento licitatório.

Portanto, configura-se irregular a celebração dos termos aditivos indiscriminadamente realizados com a ETAC - Auditoria e Consultoria Ltda.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas em parecer de fl. 124, não aditou a presente representação.

Às fls. 135/140, o responsável apresentou defesa quanto a esse apontamento e argumentou que não houve irregularidade nos contratos celebrados:

Ao contrário do que foi afirmado, a relação jurídica da Câmara com a empresa ADPM está calcada em contrato administrativo firmado pós-processo administrativo de dispensa de licitação, sendo o último celebrado no ano de 2017, no mandato do defendente (doc. Anexo).

Agora, não pode responder o defendente por atos que extrapolam o período em que esteve como gestor, o que se deu no ano de 2017. Assim é dito porque a Unidade Técnica fez referência à ausência de cumprimento do disposto no § 2º do art. 57, da Lei 8.666/93. O defendente não deixou de justificar prorrogação de contrato com a ADPM, sobretudo, porque, no início de sua gestão, foi realizado o procedimento de dispensa de licitação (Processo Administrativo n. 01/2017) que culminou na contratação da referida empresa.

Quanto à contratação da ETAC, houve um contrato em 2014 e aditivação do mesmo em 2015, 2016, 2017 e 2018, e no ano de 2019 foi instaurado novo procedimento licitatório, no qual se cadastraram para participar duas empresas, quais sejam, ETAC, CNPJ 19.169.291/0001-74, e DAC CONSULTORIA CONTÁBIL E TREINAMENTOS LTDA, CNPJ 10.688.165/0002-51 (doc. Anexo), sagrando-se vencedora e ETAC.

Desse modo, não é correto afirmar que o defendente celebrou contrato com prazo indefinido, fazendo seguidas aditivações, sobretudo porque foram feitos aditivos somente até o limite de (60 meses) que a lei permite para o serviço de prestação continuada, os quais foram antecedidos por regular justificativa e autorização.

Terceiro, em se tratando de “prestação de serviços profissionais especializados em auditoria e consultoria contábil, orçamentária e financeira” não há dúvidas da natureza contínua dos serviços prestados à época, cuja duração do Contrato Administrativo n.º 004/2017 encontra-se estabelecida no artigo 57, inciso II, da Lei Federal n.º 8.666/1993:

[...]

E também é o que estabelece a Cláusula Quinta do referido instrumento contratual:

[...]

Diante do exposto, não há que se falar em irregularidade na referida “dilatação do prazo contratual”, uma vez que todos os contratos celebrados mediante DISPENSA/INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO observaram o disposto na Lei Federal n.º 8.666/1993.

A Unidade Técnica em reexame dos presentes autos, apresentou estudo realizado às fls. 158/158v, entendendo que permanece a irregularidade referente a ausência de justificativa técnica para respaldar os diversos termos aditivos, em contrariedade com o disposto no §2º, do art. 57, da Lei de Licitações.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas em parecer de fls. 167v/168v, corroborou o entendimento da Unidade Técnica e opinou pela improcedência das alegações de defesa, tendo em vista que não houve justificativa para prorrogação dos referidos contratos e que os serviços contratados manifestamente não possuem natureza contínua para fins da prorrogação excepcional prevista no *caput* do art. 57, da Lei Federal n. 8.666/93. Assim, concluiu que deve o responsável ser responsabilizado pela prorrogação ilícita de contratos administrativos, porquanto sem motivação e sem amparo no art. 57.

Pois bem.

Quanto ao contrato firmado com Geraldo Antônio de Oliveira Teixeira (fls. 91/95), no valor de R\$ 165,00 (cento e sessenta e cinco reais) mensais, perfazendo o total de R\$ 1.815,00 (um mil oitocentos e quinze reais), bem como o contrato nº 1107 firmado com a Securitymax (fls. 96/98), com valor de R\$ 69,00 (sessenta e nove reais) mensais, perfazendo o total de R\$ 828,00 (oitocentos e vinte e oito reais), alinhando-me ao entendimento da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e entendendo pela regularidade dos referidos contratos, considerando que o valor de ambos os contratos estão dentro da faixa de preço estabelecida pelo art. 24, II, da Lei de Licitações, que rege as hipóteses de dispensa.

Quanto ao contrato celebrado por inexigibilidade de licitação com a empresa ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda., fls. 83/86, verifica-se que seu valor foi de R\$ 31.080,00 (trinta e um mil e oitenta reais), a serem pagos em 12 (doze) parcelas de R\$ 2.590,00 (dois mil, quinhentos e noventa reais), com vigência de 16/01/2017 a 31/12/2017.

Acerca da contratação da empresa ADPM – Administração Pública para Municípios Ltda., por inexigibilidade, para a prestação de consultoria, este Tribunal já se manifestou pela regularidade. Nesse sentido, menciono a Representação 1.084.215, de minha relatoria, julgada improcedente pela Segunda Câmara em 14/12/2021.

No presente processo, contudo, não se questiona a contratação original, mas sim o aditamento sem justificativa.

Nesse sentido, o instrumento denominado “*Quarto Termo Aditivo*”, com descrição “*Oitavo Termo Aditivo ao Contrato de Prestação de Serviços Técnicos Especializados que entre si celebram a Câmara Municipal de Quartel Geral e a empresa ADPM Administração Pública para Municípios Ltda.*”, fls. 87/88, altera o preço e o prazo do Contrato original, sem qualquer justificativa para tanto.

Por oportuno, vale trazer a lume o disposto no art. 57, §1º e 2º, da Lei Nacional n. 8.666/93, que estabelece:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...]

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

Da leitura do dispositivo supramencionado, nota-se que toda prorrogação de contrato deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar os contratos. Essas são formalidades obrigatórias para o aditamento contratual, não podendo a Administração Pública se abster de praticá-las quando da aditivação dos contratos.

No presente caso, conforme verifica-se às fls. 87/88, houve o aditamento contratual sem qualquer justificativa, contrariando o disposto no art. 57, §2, da Lei Nacional n. 8.666/93.

Quanto ao 4º Termo Aditivo, constante às fls. 89/90, firmado com a empresa ETAC – Auditoria de Consultoria Ltda., registra-se que constam os seguintes “considerandos”:

“A necessidade da continuidade dos serviços técnicos especializados em Assessoria e Consultoria técnico-contábil em Contabilidade Pública na Câmara Municipal de Quartel Geral;

Que a interrupção na prestação dos serviços de assessoria e consultoria em contabilidade pública, causaria prejuízos no bom andamento da execução das atividades pelos servidores;”.

Entendo que tais “considerandos” não suprem a necessidade de justificativa para a prorrogação do contrato pois somente falam em necessidade de continuidade dos serviços sem explicar o motivo dessa necessidade. Ademais, não há qualquer justificativa acerca da vantajosidade do aditamento.

Logo, alinho-me ao entendimento da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e voto pela irregularidade desse da formalização de termos aditivos sem justificativa com as empresas ADPM - Administração Pública para Municípios Ltda. e ETAC – Auditoria e Consultoria Ltda.

Assim, conclui-se que o responsável cometeu erro grosseiro, já que as irregularidades pelas quais é responsável afrontam expresso texto legal. O Sr. Telimar Aurélio Ferreira, então Presidente da Câmara Municipal, assinou o Termo Aditivo ao contrato com a empresa ADPM, fls. 87/88, e também o Termo Aditivo com a empresa ETC, fls. 89/90. Assim, restaram configurados a conduta, o nexo de causalidade, o resultado e a culpabilidade, sendo possível a aplicação de multa ao responsável.

No que se refere à aplicação da multa por esta Corte, é oportuno ressaltar que, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, Lei Complementar Estadual n. 102/2008, permite-se a aplicação de multa até o percentual de 100%, por ato praticado, valor limitado a R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), conforme Resolução n. 16/2016 desta Corte.

Logo, voto pela aplicação de multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), sendo R\$1.000,00 (hum mil) para cada aditivo contratual.

II.3 – Em consulta realizada ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios - SICOM, verificou-se que a Câmara Municipal de Quartel-Geral não alimentou o sistema com os dados referentes às contratações realizadas por dispensa ou inexigibilidade de licitação nos anos de 2016, 2017 e 2018.

A Unidade Técnica entendeu como irregular a ausência de informação da Câmara Municipal de Quartel Geral no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM dos dados referentes às contratações realizadas por dispensa ou inexigibilidade de licitação nos anos de 2016, 2017 e 2018, fls. 120/120v.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas em parecer de fl. 124, não aditou a presente representação.

Em síntese, o defendente afirmou que a alimentação do SICOM foi devidamente realizada à época, inclusive, com todas as informações concernentes às contratações realizadas por dispensa ou inexigibilidade de licitação nos anos de 2016, 2017 e 2018, fls. 140/142.

A Unidade Técnica em estudo realizado às fls. 158v/159, acolheu as alegações da defesa, tendo em vista que, em consulta ao Sistema SICOM, restou comprovado que foram cadastrados os contratos realizados pela Câmara Municipal nos anos de 2016, 2017 e 2018.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer de fls. 165/168v, concordou com a não permanência da irregularidade apontada anteriormente.

Com efeito, considerando que o defendente apresentou às fls. 136-138 a comprovação do envio de dados ao Sistema SICOM, quais sejam, os contratos realizados pela Câmara Municipal nos anos de 2016, 2017 e 2018, alinho-me ao entendimento da Unidade Técnica, bem como do *Parquet* e, considero sanada a irregularidade apontada anteriormente.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, voto pela procedência parcial da presente Representação, em razão das irregularidades fundamentadas no Decreto n.º 01/2017, quais sejam: contratação de pessoal para atender necessidade temporária de excepcional de interesse público em desconformidade com o art. 37, IX, da Constituição da República; e prorrogação de contratos sem observância do art. 57, § 2º, da Lei Nacional n.º 8.666/93.

Consequentemente, com fundamento no inciso II do art. 85 da Lei Complementar n. 102, de 2008, voto pela aplicação de multa pessoal e individual de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Telimar Aurélio Ferreira, então Presidente da Câmara Municipal de Quartel Geral, para cada irregularidade supramencionada, totalizando o valor de R\$ 4.000,00.

Transitada em julgado a decisão e decorrido o prazo legal sem os pagamentos das multas imputadas, devem ser passadas as certidões de débito correlatas, com a remessa ao Ministério Público junto ao Tribunal, nos termos do art. 364 do Regimento Interno, bem como para outras medidas que entender cabíveis, no âmbito de sua esfera de atuação.

Intimem-se o responsável desta decisão, nos termos do art. 166, §1º, incisos I, do Regimento Interno desta Corte.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do RITCEMG.

É como voto.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, nos autos da representação em exame consta que o então presidente da Câmara Municipal de Quartel Geral, senhor Telimar Aurélio Ferreira, realizou a contratação temporária de dois agentes públicos, sem a prévia realização de processo seletivo, conforme Vossa Excelência já narrou.

Segundo ele assevera, a motivação da contratação nessas condições deu-se por necessidade do serviço em caráter de urgência. O que surpreende nesse caso é que se trata da famigerada urgência e necessidade provocadas, porquanto a contratação emergencial ocorreu logo após, o próprio presidente da Câmara ter promulgado a Resolução nº 307/17, a qual extinguiu cargos de agente administrativo e de auxiliar de serviços gerais, remanescendo apenas uma vaga para cada.

Em outras palavras, tal circunstância revela que o próprio representante do Poder Legislativo Municipal, ao reduzir o número de cargos efetivos, provocou a situação de excepcionalidade. Ou seja, pode-se inclusive inferir que sua intencionalidade, em virtude de motivação incompatível com a realidade administrativa, utilizada para justificar a extinção dos cargos efetivos então existentes, quando sua vontade real sempre fora a de criar a necessidade de futura contratação temporária, exatamente a fim de justificar a contratação desses dois servidores sem processo seletivo ou concurso público.

Tal conduta é de extrema gravidade, uma vez que subjuga o interesse público da Administração aos escusos interesses particulares de seu representante, prejudicando o Órgão Legislativo, uma vez que acarreta a precariedade do quadro de servidores públicos efetivos da casa.

Por essa razão, divirjo parcialmente do voto de V. Exa., apenas quanto ao montante da multa aplicada em razão dessa irregularidade, que por sua gravidade deveria ser fixada em no mínimo R\$10.000,00 (dez mil reais).

É como voto, Excelência.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Senhor Presidente, vou acompanhar o Conselheiro Cláudio Couto Terrão nessa questão da elevação do patamar da multa.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Vamos aderir ao voto do Conselheiro Cláudio Terrão, dando R\$5.000,00 (cinco mil) por cada irregularidade, passando para R\$10.000,00 (dez mil reais) o total da multa.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, pela ordem.

Na verdade, estou aplicando R\$10.000,00 (dez mil reais) apenas em relação a esse fato. É porque são duas multas, salvo engano, não é?

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Sim.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Não sei se é uma por cada contratação, foi isso?

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Sim, para cada irregularidade. Isso mesmo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Então, ok!

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR, QUE ACOLHEU O VOTO DO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

* * * * *

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, eu gostaria de retomar a declaração do voto, porque me parece que Vossa Excelência multou, inicialmente, por duas irregularidades.

A primeira, pela contratação emergencial provocada e, a segunda, pela prorrogação desses contratos.

A minha proposição é em relação à primeira delas, a contratação provocada, a multa seja aumentada para R\$10.000,00 (dez mil reais). Quanto às demais, por não haver outra alternativa, já que o erro originário foi exatamente a extinção dos cargos em comissão, para provocar excepcionalidade, eu estava aderindo a proposição de Vossa Excelência na multa de R\$2.000,00 (dois mil reais).

Só gostaria de confirmar isso, para não haver depois algum problema.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Fica 10 com 2?

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Isso!

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Então, R\$12.000,00.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Perfeito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

NOSSA ADESÃO AO VOTO DO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO E VAMOS FAZER A DEVIDA CORREÇÃO COM A TOTALIDADE DE R\$12.000,00.

PROCURADORA SARA MEINBERG:

O Conselheiro Adonias está de acordo?

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Sim, estou de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Sim, o Conselheiro já havia se manifestado. Eu que causei uma pequena confusão.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

* * * * *