



PROCESSO Nº : 22.185-6/2011
UNIDADE : PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ e SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO DE CUIABÁ
GESTOR : LAMARTINE GODOY NETO e FRANCISCO BELLO GALINDO FILHO
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO EXTERNA
RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

PARECER Nº 1085/2012

I – RELATÓRIO

01. Cuidam os autos acerca de representação externa protocolada face à denúncia apresentada pela Associação dos Procuradores do Município de Cuiabá (APROMUC), recebida pelo sistema web, em desfavor da Procuradoria Geral do Município de Cuiabá, onde constata-se supostas irregularidades constantes na formalização do processo licitatório que originou o contrato nº 28/2010.

02. O objeto do referido contrato é a contratação de serviços de natureza técnico jurídicos especializados na área de advocacia tributária, financeira, constitucional e previdenciária visando medidas administrativas e / ou judiciais com finalidade de recuperação e suspensão da exigibilidade de contribuições previdenciárias incidentes sobre as verbas trabalhistas nas relações jurídicas celetistas.



03. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor foi notificado para apresentar a documentação relativa ao processo licitatório supramencionado, conforme Ofício de fls. 44.

04. Em 26.01.2012 foram expedidas notificações aos Srs. Lamartine Godoy Neto e Francisco Bello Galindo acerca das impropriedades constatadas. (fls. 127 e 128).

05. Em 16.03.2012 foram recebidas pelo Tribunal as manifestações de defesas enviadas pelo Senhor Francisco Bello Galindo, Prefeito Municipal de Cuiabá e pelo Senhor Lamartine Godoy Neto, Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, à época.

06. Por fim, a Secretaria de Controle Externo competente, após análise das justificativas e documentos apresentados, manifestou-se por meio do relatório técnico conclusivo às fls. 195/204, em que concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

1. Ausência de previsão contratual (obrigações da contratante – folha 27-TC) de que o Município, se vencido na ação judicial proposta, deverá arcar com honorários decorrentes da sucumbência, conforme proposta constante da folha 47-TC.

2. Consta da proposta do contratado que o prazo final para ajuizamento das ações venceria no dia 08/06/2010 (LC 118/2005), vide folhas 46 e 69-TC, o contrato foi assinado em **02/06/2010** (fl. 40-TC), ou seja, 6 (seis) dias (sendo apenas 3 úteis) antes do final do prazo. Neste caso, há indícios de que o contratado já estava executando os trabalhos antes da contratação formal, para que o prazo final fosse cumprido, ou seja, há indícios de que este profissional possuía informações privilegiadas.

3. Ausência de justificativa, no processo, para deixar de utilizar a estrutura da Procuradoria Municipal para ajuizamento destas causas judiciais;

4. Utilização da modalidade licitatória incorreta, neste caso, a contratação deveria ser sido realizada por convite ou tomada de preços do tipo melhor técnica, visto que, o serviço contratado é comum, regular e usual (vários advogados estariam aptos a participar



do certame), bastaria a comprovação através de currículos e ações judiciais julgadas em favor dos advogados, o gestor deveria ter estabelecido critérios objetivos para a escolha do melhor profissional.

5. Ausência da comprovação da inscrição do advogado contratado na OAB de Mato Grosso, nos termos do artigo 10, § 2º da Lei nº 8.906/94.

6. Alteração do objeto do contrato através do 2º termo aditivo, incluindo-se a possibilidade de remuneração do contratado mesmo em sede de liminar, vide folha 91-TC.

7. Indevida classificação de serviços advocatícios como sendo serviços de natureza continuada, pois não consta do processo regulamentação de quais serviços são contínuos para a Prefeitura de Cuiabá, desta forma, o prazo de vigência estabelecido no contrato (60 meses) está em desacordo com os prazos estabelecidos na Lei de Licitações.

07. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para exame e Parecer.

08. É o sucinto relatório.

II – PRELIMINARMENTE

Do Conhecimento da Representação Externa

09. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

10. No desempenho dessa atividade, o Tribunal de Contas conta com alguns canais de informações, dentre as quais as denúncias do público em geral e as representações.



11. A representação externa consiste na notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada por qualquer autoridade pública federal, estadual ou municipal, ou pelos responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos exceto do Tribunal de Contas, conforme dispõe o artigo 224, inciso I, da Resolução nº 14/2007.

12. A base legal legitimadora para a autoria da presente representação encontra-se nos artigos 46 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de MT) e 224 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT):

Art. 46. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso:

I – pelos responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem solidariamente responsáveis;

II – por qualquer autoridade pública federal, estadual ou municipal;

III – pelas equipes de inspeção e auditoria;

IV – pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal.

Art. 224. As Representações podem ser:

I. De natureza externa, quando formalizadas:

a) Por qualquer autoridade pública federal, estadual ou municipal;

b) Por responsáveis pelos controles internos dos órgãos públicos, exceto do Tribunal de Contas.

II. (...)

13. Nessa linha de raciocínio, diante das irregularidades apontadas nesta Representação, é incumbência desta Corte de Contas é fiscalizar o regular exercício das atividades pelo órgão público representado, na busca de salvaguardar o erário e o interesse público.

III – MÉRITO

14. De antemão, conforme mencionado pela equipe técnica, convém salientar que, embora o processo tenha sido protocolado neste Tribunal de Contas tendo a Procuradoria Geral do Município de Cuiabá como parte principal, o



contrato questionado foi firmado e executado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, devendo ser responsabilizado o Secretário dessa pasta.

15. Nesse diapasão, a Secretaria de Controle Externo afirma a existência de irregularidades na formalização do processo licitatório que originou o contrato nº 28/2010 (inexigibilidade de licitações nº 01/2010), em que foram contratados serviços advocatícios privados visando a recuperação de créditos tributários e financeiros do Município.

16. Em defesa, o Sr. Francisco Bello Galindo, postula a exclusão de sua responsabilidade como Prefeito sobre os atos de gestão do processo licitatório de inexigibilidade nº 001/2010, por ser de responsabilidade do titular da pasta, ou seja, da Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Gestão (à época o Sr. Lamartine Godoy Neto).

17. Após análise da defesa, a equipe técnica opinou pela improcedência das alegações e a consequente manutenção das irregularidades e a não exclusão da responsabilidade do prefeito, justificando que a responsabilidade não se transfere por meio de delegação ou desconcentração, apenas se compartilha.

18. Feitas tais considerações, passemos à análise das questões suscitadas.

19. Inicialmente, saliente-se que o sistema normativo pátrio, com apoio doutrinário e jurisprudencial, atribui a execução das funções típicas e permanentes da Administração Pública a servidores de seu quadro de pessoal, ocupantes de cargos efetivos - admitidos mediante concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal - ou por ocupantes de cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração. Contudo, deve-se atentar para o cumprimento do



preceito constitucional inscrito no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, segundo o qual os cargos em comissão são destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia e assessoramento, devendo ser criados e extintos por lei local, na quantidade necessária ao cumprimento das funções institucionais do Órgão, limitados ao mínimo possível, evitando-se a criação desmesurada e sem critérios técnicos, obedecendo-se também aos limites de gastos com pessoal previstos pela Lei Complementar nº 101/00.

20. No caso de necessidade de diversos profissionais do Direito para atender aos serviços jurídicos de natureza ordinária do ente, órgão ou entidade, que inclui a defesa judicial e extrajudicial e cobrança de dívida ativa, é recomendável a criação de quadro de cargos efetivos para execução desses serviços, com provimento mediante concurso público (art. 37 da Constituição Federal), podendo ser criado cargo em comissão para chefia da correspondente unidade da estrutura organizacional (Procuradoria, Departamento Jurídico, Assessoria Jurídica, ou denominações equivalentes). Se a demanda de serviços não exigir tal estrutura, pode ser criado cargo em comissão de assessor jurídico, de livre nomeação e exoneração.

21. Ademais, para suprir a falta transitória de titular de cargo, quando não houver cargo de advogado, assessor jurídico ou equivalente na estrutura administrativa da Prefeitura, ou pela necessidade de ampliação do quadro de profissionais, e até que haja o devido e regular provimento, inclusive mediante a criação dos cargos respectivos, a Prefeitura, de forma alternativa, pode adotar:

a) contratação de profissional em caráter temporário, com autorização em lei municipal específica, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, que discipline as condições de seleção, contratação, direito e deveres, carga horária, horário de expediente, prazo da contratação e remuneração compatível com a jornada de trabalho e o mercado regional;



b) contratação de serviços jurídicos por meio de processo licitatório (arts. 37, XXI, da Constituição Federal e 1º e 2º da Lei Federal nº 8.666/93), salvo nos casos de dispensa previstos nos incisos II e IV do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93, atendidos aos requisitos do art. 26 daquele diploma legal, cujo contrato deverá especificar direitos e obrigações e responsabilidades do contratado, a carga horária e horário de expediente, prazo da contratação e o valor mensal do contrato, observada a compatibilidade com a jornada de trabalho e o valor de mercado regional.

22. Nesse diapasão, a contratação de profissional do ramo do Direito por inexigibilidade de licitação só é admissível para atender a específicos serviços (administrativo ou judicial) que não possam ser realizados pela assessoria jurídica dada a sua complexidade e especificidade, caracterizando serviços de natureza singular, e que o profissional seja reconhecido como o portador de notória especialização na matéria específica do objeto a ser contratado, devidamente justificados, e se dará nos termos dos arts. 25, II, § 1º combinado com o art. 13, V e § 3º, e 26 da Lei Federal nº 8.666/93, observado o disposto nos arts. 54 e 55 da mesma Lei e os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Os serviços jurídicos ordinários da Prefeitura (apreciação de atos, processos, procedimentos e contratos administrativos, projetos de lei, defesa do município judicial e extrajudicial, incluindo a cobrança da dívida ativa) não constituem serviços singulares ou que exijam notória especialização que autorize a contratação por inexigibilidade de licitação.

23. Este é também o entendimento do STJ, manifestado no Recurso Especial n. 488.842, originário do Estado de São Paulo, julgado no dia 17 de abril de 2008:

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIÇO DE ADVOCACIA. CONTRATAÇÃO COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO À LEI DE



LICITAÇÕES (LEI 8.666/93, ARTS. 3º, 13 E 25) E À LEI DE IMPROBIDADE (LEI 8.429/92, ART. 11). EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTA CIVIL EM PATAMAR MÍNIMO.

1. A contratação dos serviços descritos no art. 13 da Lei 8.666/93 sem licitação pressupõe que sejam de natureza singular, com profissionais de notória especialização.

2. A contratação de escritório de advocacia quando ausente a singularidade do objeto contratado e a notória especialização do prestador configura patente ilegalidade, enquadrando-se no conceito de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, *caput*, e inciso I, que independe de dano ao erário ou de dolo ou culpa do agente.

3. A multa civil, que não ostenta feição indenizatória, é perfeitamente compatível com os atos de improbidade tipificados no art. 11 da Lei 8.429/92 (lesão aos princípios administrativos), independentemente de dano ao erário, dolo ou culpa do agente.

4. Patente a ilegalidade da contratação, impõe-se a nulidade do contrato celebrado, e, em razão da ausência de dano ao erário com a efetiva prestação dos serviços de advocacia contratados, deve ser aplicada apenas a multa civil, reduzida a patamar mínimo (10% do valor do contrato, atualizado desde a assinatura).

5. Recurso especial provido em parte.

24. Corroborando tal entendimento, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, assim se manifestou:

Prejulgado 1911

Relator: Conselheiro Moacir Bertoli

Data da Sessão: 27/08/2007

Data do Diário Oficial: 14/09/2007

(...) 2. De acordo com o ordenamento legal vigente a execução das funções típicas e permanentes da Administração Pública, das quais decorram atos administrativos, deve ser efetivada, em regra, por servidores de seu quadro de pessoal, ocupantes de cargos de provimento efetivo ou comissionado, estes destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento, conforme as disposições do art. 37, II e V, da Constituição Federal.

(...) 7. Na hipótese de serviços específicos que não possam ser executados pela assessoria jurídica da Câmara, poderá ser realizada, justificadamente, a contratação da prestação dos serviços definidos no objeto, através de Escritório de Advocacia ou de profissional do Direito com habilitação especializada, mediante a realização de processo licitatório na forma da Lei Federal n. 8.666, de 1993, ou por meio de procedimento de inexigibilidade de licitação, só admissível para atender a serviços de caráter singular e desde que o profissional



seja reconhecido como de notória especialização na matéria objeto da contratação, devidamente justificados e comprovados, nos termos do disposto no art. 25, inciso II, § 1º, c/c os arts. 13, inciso V e § 3º, e 26 da Lei (federal) n. 8.666/93, observada a determinação contida nos arts. 54 e 55 da mesma Lei, bem como os princípios que regem a Administração Pública.

Prejulgado 1579

Relator: Conselheiro José Carlos Pacheco

Data da Sessão: 30/08/2004

Data do Diário Oficial: 29/10/2004

(...) A contratação de profissional do ramo do Direito por inexigibilidade de licitação só é admissível para atender a específicos serviços (administrativo ou judicial) que não possam ser realizados pela assessoria jurídica dada a sua complexidade e especificidade, caracterizando serviços de natureza singular, e que o profissional seja reconhecido como portador de notória especialização na matéria específica do objeto a ser contratado, devidamente justificados, e se dará nos termos dos arts. 25, II, § 1º combinado com o art. 13, V e § 3º, e 26 da Lei Federal nº 8.666/93, observado o disposto nos arts. 54 e 55 da mesma Lei e os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Os serviços jurídicos ordinários da Prefeitura (apreciação de atos, processos, procedimentos e contratos administrativos, projetos de lei, defesa do município judicial e extrajudicial, incluindo a cobrança da dívida ativa) e da Câmara (análise de projetos de lei, das normas regimentais, e de atos administrativos internos) não constituem serviços singulares ou que exijam notória especialização que autorize a contratação por inexigibilidade de licitação.

25. Conforme mencionado, a singularidade do serviço é condição necessária, mas não suficiente, para a inexigibilidade da licitação, cujo fundamento é a impossibilidade de competição. Isso porque, ainda que singular o serviço, mas havendo mais de um advogado habilitado a prestá-lo, estarão teoricamente presentes as condições para a competição e, portanto, segue sendo obrigatória a licitação.

26. Ressalte-se que o objeto do contrato firmado é a *“contratação de serviços de natureza técnico jurídicos especializados na área de Advocacia Tributária, Financeira, Constitucional e Previdenciária visando medidas*



administrativas e / ou judiciais com finalidade de recuperação e suspensão da exigibilidade de contribuições previdenciárias incidentes sobre as verbas trabalhistas nas relações jurídicas celetistas”, todavia, o Município de Cuiabá possui uma Procuradoria Jurídica organizada por ramos, isto é, possui uma Procuradoria especializada incumbida de promover a recuperação fiscal dos tributos.

27. Neste sentido, a Lei Complementar nº 119/2004, assim determina:

1.

SEÇÃO III

DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 36. Procuradoria Geral do Município compete a representação da Prefeitura em qualquer fôro ou juízo, por delegação específica do Prefeito, o assessoramento às unidades da Prefeitura em assuntos de natureza jurídica, controle e liquidação da dívida ativa, o controle das atividades relacionadas com o município, a análise e preparação de contratos, convênios e acordos em que a Prefeitura seja parte, a elaboração de decretos, projetos de lei e razões de veto, a publicação dos atos oficiais e o controle documental da legislação municipal nas suas diferentes formas.

Art. 37. Compõem a estrutura da Procuradoria Geral do Município as seguintes unidades:

I - DIREÇÃO SUPERIOR

a) Procurador Geral.

II - ACESSORAMENTO SUPERIOR

a) Assessoria;

b) Corregedoria Geral.

III - GERÊNCIA SUPERIOR

a) Procuradoria Geral Adjunta.

IV - EXECUÇÃO PROGRAMÁTICA

a) Procuradoria Fiscal;

b) Procuradoria de Assuntos Administrativos e Legislativos;

c) Procuradoria de Assuntos Fundiários;

d) Procuradoria Especializada Judicial.

V - ADMINISTRAÇÃO SISTÊMICA

a) Coordenadoria Administrativa e Financeira

Parágrafo único. A Procuradoria Geral do Município é composta dos cargos constantes do anexo III desta Lei.

Art. 38. A Procuradoria Geral do Município será regulada pela Lei Complementar n.º 013, de 16 de maio de 1994 e alterações posteriores.



28. Ademais, a Lei Complementar nº 013, de 16 de maio de 1994, assim estabelece:

Art. 1º - Ficam criados 14 (catorze) cargos de ADVOGADOS nesta Prefeitura, os quais passam a integrar o Sistema de Carreira da Procuradoria Geral do Município, perfazendo um total de 28 (vinte e oito) Advogados.

Art. 2º - Os cargos ora criados comporão a estrutura básica da Procuradoria Geral do Município, que é composta das seguintes unidades:

I – DIREÇÃO SUPERIOR

A. Procurador Geral

II – ACESSORAMENTO SUPERIOR

A. Assessoria

III – GERÊNCIA SUPERIOR

A. Procuradoria Fiscal

IV – EXECUÇÃO PROGRAMÁTICA

A. Procuradoria Fiscal

B. Procuradoria de Assuntos Administrativos e Legislativos

C. Procuradoria de Assuntos Fundiários

V – ADMINISTRAÇÃO SISTEMÁTICA

A. Coordenadoria Administrativa e Financeira

Parágrafo único – São os seguintes os cargos da Procuradoria Geral do Município:

- Procurador Especializado – 3
- Assessor – 1
- Coordenador – 1
- Gerente – 1

Art. 3º - Os cargos de Procurador Geral do Município Procurador Geral Adjunto e Procuradores Especializados serão de livre nomeação do Chefe do Poder Executivo.

29. Logo, o objeto do referido contrato além de estar dentre as obrigações inerentes à própria procuradoria, esta possui profissionais capacitados



para exercerem tais atribuições. Assim, resta não demonstrada a real necessidade da contratação de referido profissional.

30. Por outro lado, causa estranheza o fato de que a contratação de apenas um advogado, pessoa física, residente em outro Estado, seria o suficiente para suprir a suposta demanda, que conforme mencionado pela equipe técnica, foi contratado apenas 06 dias antes de expirar o prazo prescricional para ajuizamento das ações.

31. Esclareça-se que, consta da proposta do contratado que o prazo final para o ajuizamento das ações venceria no dia 08/06/2010 e o contrato foi assinado em 02/06/2010 (fls. 40), ou seja, 06 (seis) dias (sendo apenas 03 úteis) antes do final do prazo.

32. Assim, há indícios de que o contratado já estava executando os trabalhos antes da contratação formal, visto o exíguo prazo entre a contratação e o ajuizamento das ações.

33. Por conseguinte, face às irregularidades verificadas na contratação, inclusive diante da constatação de suposta prática de crime tipificado no art. 89 da Lei nº 8.666/93, o Ministério Público de Contas coaduna com o entendimento esposado pela equipe técnica e opina pela anulação do contrato firmado.

IV - CONCLUSÃO

34. Por todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no exercício de suas funções institucionais, **opina**:



a) **preliminarmente**, pela **citação** do contratado, Sr. **Vladimir Rossi Lourenço**, para, querendo, apresentar defesa, conforme determina a Súmula Vinculante nº 03 do Supremo Tribunal Federal;

b) após a citação e análise conclusiva da SECEX, pelo retorno dos autos ao Ministério Público de Contas para parecer conclusivo;

c) não acolhida a preliminar, **pelo conhecimento desta representação externa** por preencher os requisitos regimentais;

d) **no mérito**, **pela sua procedência**, tendo em vista que as irregularidades apontadas restaram comprovadas;

e) pela **determinação ao Prefeito Municipal de Cuiabá, Sr. Francisco Bello Galindo Filho que adote providências no sentido de anular o contrato nº 28/2010**, encaminhando imediatamente os documentos comprobatórios ao Tribunal de Contas;

f) pelo **encaminhamento de cópia digitalizada dos autos ao Ministério Público Estadual**, tendo em vista a constatação de suposta prática de ato tipificado como crime pelo art. 89, da Lei nº 8.666/93.

É o Parecer.

Cuiabá, 17 de abril de 2012.

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS

Procurador de Contas