



<b>PROCESSO N.º</b>	<b>:</b> 23.241-6/2018
<b>INTERESSADA</b>	<b>:</b> CÂMARA DE GUARANTÃ DO NORTE
<b>RESPONSÁVEL</b>	<b>:</b> CELSO HENRIQUE BATISTA DA SILVA (ex-Presidente)
<b>ASSUNTO</b>	<b>:</b> REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
<b>RELATOR</b>	<b>:</b> CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

## RAZÕES DO VOTO

34. Consoante relatado, esta Representação de Natureza Externa (RNE) versa sobre a contratação irregular de Assessor Jurídico pela Câmara Municipal de Guarantã no Norte, sob a responsabilidade do ex-Presidente, Sr. Celso Henrique Batista da Silva.

### PRELIMINAR

#### 1. ANÁLISE DA ALEGAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO

35. Inicialmente, no que tange ao requerimento da defesa para a inclusão da Prefeitura de Guarantã do Norte como litisconsorte passiva na presente RNE, cumpre mencionar que os fatos denunciados já foram analisados por esta Corte nos autos do Processo n.º 13.548-8/2016.

36. Naqueles autos, por meio do Julgamento Singular n.º 759/MM/2017, o Relator julgou parcialmente procedente Representação de Natureza Interna em razão do descumprimento dos Acórdãos nº 1.385/2014 - TP e nº 453/2015 - TP, conforme se verifica na transcrição parcial abaixo da referida decisão:

Acerca da contratação de **Assessor Municipal e de Procurador Jurídico** para cargos de livre nomeação e/ou exoneração, esclareço que, em regra, não é vedada a criação do cargo em comissão para a função de direção ou chefia de unidade técnica jurídica, bem como para assessoramento direto do gestor, desde que exista cargos de provimento efetivo para o exercício ordinário, corriqueiro e permanente.

Entretanto o que se observa nestes autos, é que o município tem preenchido seus cargos de Assessor Municipal e Procurador Jurídico somente por meio de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração, sem constar em seu quadro de pessoal um cargo sequer de Procurador Jurídico efetivo, conforme determina a regra constitucional contida no art. 37, II da Constituição da República.



O lotacionograma do Município registra 01 (um) cargo de Procurador Jurídico efetivo, criado pela Lei Municipal nº 114/2006, de 28/11/2006, **o qual, entretanto, não foi preenchido por meio de concurso público, nem constou na lei suas atribuições nos termos legais e normativos deste Tribunal.**

Por isso, após analisadas as justificativas da defesa, assim como as manifestações técnica e ministerial, concluo, quanto à irregularidade NA 01, que assiste razão à Secex e ao MPC, uma vez que, mesmo decorridos 2 (dois) anos da determinação feita à ex-gestora no Acórdão 1385/2014, já que este foi publicado em 29/08/2014, a responsável não providenciou o concurso em questão, sendo que seu mandato terminou em 31/12/2016.

Apesar de concordar que muitos municípios passam por dificuldades financeiras, estas não justificam o descumprimento da determinação, principalmente considerando o tempo decorrido, no qual a ex-gestora poderia ter se planejado para realizar o certame.

(...), promovo o juízo monocrático da presente

Representação de Natureza Interna, no sentido de **JULGÁ-LA PARCIALMENTE PROCEDENTE**, a fim de manter a irregularidade gravíssima, item 1 - NA 01, em razão do descumprimento das determinações contidas nos Acórdãos 1385/2014 e 453/2015 deste Tribunal, no sentido de realizar concurso público no Município para cargos de caráter permanente, aplicando à ex-gestora, Sra. Sandra Martins, a multa no valor de 11 Unidades de Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso (UPF-MT), com fundamento no artigo 286, III, do RITCE/MT1 c/c o art. 3º, I, ~~%~~, da RN 17/2016-TCE/MT, fazendo à atual gestão a seguinte determinação:

Cumpra as determinações contidas nos Acórdãos 1385/2014 e 453/2015 deste Tribunal, **adotando providências no sentido de prover os cargos de natureza essencial e permanente por meio de concurso público**, nos termos do art. 37, II da Constituição da República, no prazo de 120 dias, sob pena de multa por descumprimento de determinação deste Tribunal. (grifei).

37. Assim sendo, eventual análise desses fatos novamente ensejaria o duplo julgamento pelo mesmo ato, em afronta ao princípio do *no bis in idem*, uma vez que aquela situação concreta da Prefeitura já está abrangida pela coisa julgada administrativa.

38. Nesse sentido, Rafael Munhoz de Mello leciona<sup>1</sup> que a proibição do *bis in idem* % impede a Administração Pública de impor uma segunda sanção administrativa a quem já sofreu, pela prática da mesma conduta, uma primeira [sanção]+

39. Além disso, em contraposição à afirmação da defesa, a verificação do cumprimento da decisão proferida naqueles autos é de competência da Relatoria<sup>2</sup> do Conselheiro Moisés Maciel, Relator responsável pela fiscalização das contas prestadas pela Prefeitura de Guarantã do Norte, exercício de 2018.

40. Portanto, esse é outro motivo pelo qual há manifesta incompetência desta

<sup>1</sup> MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 211.

<sup>2</sup> [http://www.tce.mt.gov.br/distribuicao\\_anual](http://www.tce.mt.gov.br/distribuicao_anual). Acesso em 16/5/2019.



Relatoria para o julgamento de atos administrativos realizados pela referida Prefeitura, haja vista que apesar de serem órgãos do mesmo Município, somente a Câmara Municipal está vinculada a esta Relatoria no exercício de 2018, conforme as regras de distribuição adotadas por este Tribunal.

41. Dessa forma, consoante as razões expostas, **indefiro** o requerimento de inclusão da Prefeitura de Guarantã do Norte no polo passivo desta Representação de Natureza Externa, tanto pela existência de coisa julgada administrativa sobre o assunto em razão da análise de caso concreto sobre a situação específica da Prefeitura, quanto pela incompetência desta Relatoria para julgar atos do Poder Executivo daquela municipalidade realizados no exercício de 2018, tendo em vista que a competência desta Relatoria abrange somente a Câmara Municipal nesse mencionado exercício.

## 2. DA PROPOSTA DE REEXAME DE TESE

42. Preliminarmente, ainda é importante mencionar que, em suas razões de defesa, o Presidente da Câmara, Sr. Celso Henrique Batista da Silva, alegou que o Município de Guarantã do Norte sancionou a Lei Municipal nº 1.587/2017, que **majorou o valor de dispensa de licitação para R\$ 34.379,33 (trinta e quatro mil trezentos e setenta e nove reais e trinta e três centavos)**, com fundamento nos termos da Resolução de Consulta nº 17/2014 deste Tribunal de Contas, cuja ementa assim dispõe:

Ementa: PREFEITURA DE CAMPOS DE JÚLIO. CONSULTA. Licitações. Normas gerais. **Competência privativa da União. Normas específicas. Competência suplementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Fixação do Valor Limite das Modalidades Licitatórias.** Artigo 23 da Lei nº 8.666/1993. Norma específica da União federal. **Possibilidade Constitucional dos demais entes da federação de fixar valores distintos para fixação das modalidades licitatória, mediante lei.** Necessidade de respeito à regra constitucional de submissão das aquisições, concessões e alienações mediante licitação. Possibilidade dos demais entes federados de atualizar referidos valores com base no indexador e periodicidade nacionalmente fixados pelo artigo 120 da Lei nº 8.666/1993.

a) A competência constitucional para legislar sobre normas gerais de licitações e contratações públicas é privativa da União, cabendo aos demais entes da federação a possibilidade de legislarem acerca da matéria apenas de forma suplementar, por meio de normas específicas.

b) A competência legislativa suplementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios consiste na possibilidade de regulamentar as normas gerais expedidas pela União por meio da Lei nº 8.666/1993, a fim de adequá-las às peculiaridades regionais e locais, e somente naquilo que não foi definido ou delimitado pelas



normas gerais insculpidas na Lei de Licitações.

c) O artigo 22 da Lei de Licitações que estabelece as modalidades licitatórias é norma geral, editada pela União, sendo legalmente vedada a criação de novas modalidades pelos demais entes federados.

d) **O artigo 23 da Lei de Licitações é norma específica, editada pela União com vistas a fixar os valores a que tão somente seus órgãos e entidades se sujeitam para escolha das modalidades licitatórias, sendo juridicamente possível a outros entes da federação, a exemplo dos Municípios, estabelecerem novos valores para a definição das modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/1993.**

e) A Lei nº 8.666/1993 revogou integralmente o Decreto-Lei nº 2.300/1986, em especial seu artigo 85, caput, e parágrafo único, extinguindo a vedação a que os demais entes da federação alterassem os limites máximos de valor fixados para as modalidades licitatórias, vedação esta não reproduzida pela Lei nº 8.666/1993.

f) A eventual disciplina estadual concorrente supletiva, e a suplementar municipal, em matéria de fixação do valor das modalidades licitatórias nacionais deverá ser feita por lei em sentido formal.

g) O valor a ser fixado pelos demais entes, a título de limite máximo para fixação das modalidades licitatórias do artigo 22 da Lei nº 8.666/1993, à luz da regra constitucional da licitação e do princípio da razoabilidade, jamais poderá servir de burla à regra constitucional de submissão das aquisições e alienações ao próprio processo licitatório.

h) O artigo 120 da Lei nº 8.666/1993 é norma geral, editada pela União, tão somente na parte em que prescreve o indexador de reajuste dos valores fixados na referida lei, e a periodicidade do reajuste.

i) **Os Chefes do Poder Executivo poderão atualizar monetariamente os valores fixados pela Lei nº 8.666/1993, tão somente com base no indexador e na periodicidade nacionalmente fixados pelo artigo 120 da Lei nº 8.666/1993.**  
(grifei)

43. Na análise dos autos do Processo nº 12.174-6/2014, que resultou na edição da Resolução de Consulta nº 17/2014, este Tribunal de Contas entendeu que o art. 23, I, da Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) é norma de caráter específico que deve ser definida conforme a necessidade peculiar de cada ente político.

44. Ou seja, se esse assunto fosse considerado como norma de caráter geral, a competência para atualização dos valores das modalidades licitatórias seria privativa da União e somente essa unidade federativa poderia legislar sobre o tema.

45. No processo<sup>3</sup> em destaque, o Conselheiro Revisor Luiz Carlos Pereira, em seu Voto-vista, que foi acolhido por unanimidade pelo Tribunal Pleno, assim entendeu:

a questão atinente à competência para promover/executar esta atualização/revisão é do Poder Executivo de todos os entes da federação, na medida em que a utilização da expressão legal %Poder Executivo Federal+visa demonstrar que o art. 23, que fixa os valores para eleição de cada modalidade licitatória, trata-se de

<sup>3</sup> Processo nº 12.174-6/2014.



**norma de caráter específico da União, razão pela qual sobre estes valores poderá o Poder Executivo Federal promover a atualização anual. (Destaquei)**

46. Portanto, segundo esse entendimento do TCE-MT, os valores para as modalidades de licitação concorrência, tomada de preços e convite não eram norma de caráter geral de competência exclusiva da União, e, portanto, poderiam ser atualizados monetariamente pelos Chefes do Poder Executivo de cada um dos diversos entes federados.

47. Dessa forma, vários municípios do Estado de Mato Grosso realizaram a atualização do limite dos valores das referidas modalidades, por meio da edição de leis locais, e, consequentemente, houve o aumento dos valores permitidos para a dispensa de licitação<sup>4</sup>, nos moldes do art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993.

48. Ocorre que recentemente o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (TJ/MT) passou a entender que as questões tratadas no art. 23 da Lei de Licitações são normas de caráter geral e de competência privativa para a União, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LICITAÇÕES - LEI FEDERAL 8666/1993 - ARTIGOS 23 E 120 - DEFINIÇÃO DE VALORES - NORMA DE CARÁTER GERAL - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - LEI MUNICIPAL - ALTERAÇÃO DESTES VALORES - - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - INTERPRETAÇÃO DO 193 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 22, INCISO XXVII e 30, INCISO I, CONSTITUIÇÃO FEDERAL - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. A competência constitucional dos Municípios, em face do artigo 193 da Constituição Estadual, norma com que alberga a pretensão, diploma legal ferido, somente admite edição de Leis Municipais que dizem, respeito a questões de interesse do próprio Município, não podendo, ao talante do dos legisladores municipais, dilatar regra constitucional para abrangerem normas de caráter geral

2. Definindo a Constituição Federal, (artigo 22, inciso XVII), competência privativa para a União Federal, legislar sobre questões pertinentes a licitações em todas modalidades, fixando o artigo 23 da Lei Federal 8.666/93 valores que devem ser aplicados, não sendo norma de interesse local e sim norma de interesse geral a ser obedecido em toda unidade da federação, deve ser declarada LEI MUNICIPAL que, editada pela Câmara Municipal e sancionada pelo PREFEITO MUNICIPAL, define valores em total inobservância com

<sup>4</sup> Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.



os prescritos na norma federal sobretudo quando esta anota que tais valores somente poderão ser revisados por outra lei federal (artigo 120 da Lei 8.666/99).

(ADI 132841/2016, DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/01/2019, Publicado no DJE 21/03/2019)

49. Dessa forma, em diversas decisões idênticas<sup>5</sup> o TJ/MT declarou a constitucionalidade das leis de 14 (quatorze) municípios mato-grossenses (Pontes e Lacerda, Campo Novo do Parecis, Campo Verde, Água Boa, Diamantino, Castanheira, Comodoro, São Félix do Araguaia, Indiavaí, Lucas do Rio Verde, Várzea Grande, Juara, Peixoto de Azevedo e Santa Rita do Trivelato) que atualizaram os limites dos valores das modalidades de licitação.

50. Como consequência dessa posição do TJ/MT, o **Ministro Gilmar Ferreira**

<sup>5</sup> Disponível em:

<http://jurisprudencia.tjmt.jus.br/consulta?aba=Acordao&termo=inconstitucionalidade&isBasica=true&indice=9&quantidade=5&ordenarPor=DataDecrescente&ordenarDataPor=Julgamento>. Acesso em: 13/5/2019.

**Municípios:**

**PONTES E LACERDA:** (ADI 132841/2016, DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/01/2019, Publicado no DJE 21/03/2019)

**CAMPO NOVO DO PARECIS:** (ADI 52188/2016, DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/01/2019, Publicado no DJE 25/03/2019)

**CAMPO VERDE:** (ADI 460/2016, DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/01/2019, Publicado no DJE 25/03/2019)

**ÁGUA BOA:** (ADI 13306/2016, DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/01/2019, Publicado no DJE 25/03/2019)

**DIAMANTINO:** (ADI 150173/2016, DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/01/2019, Publicado no DJE 25/03/2019)

**CASTANHEIRA:** (ADI 132840/2016, DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/01/2019, Publicado no DJE 25/03/2019)

**COMODORO:** (ADI 49325/2016, DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/01/2019, Publicado no DJE 21/03/2019)

**SÃO FELIX DO ARAGUAIA:** (ADI 44458/2016, DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/01/2019, Publicado no DJE 21/03/2019)

**INDIAVAÍ:** (ADI 115174/2016, DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/01/2019, Publicado no DJE 21/03/2019)

**LUCAS DO RIO VERDE:** (ADI 52190/2016, DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/01/2019, Publicado no DJE 21/03/2019)

**VÁRZEA GRANDE:** (ADI 133385/2016, DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/01/2019, Publicado no DJE 21/03/2019)

**JUARA:** (ADI 133384/2016, DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/01/2019, Publicado no DJE 21/03/2019)

**PEIXOTO DE AZEVEDO:** (ADI 133383/2016, DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/01/2019, Publicado no DJE 21/03/2019)

**SANTA RITA DO TRIVELATO:** (ADI 61768/2016, DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/01/2019, Publicado no DJE 21/03/2019)



Mendes<sup>6</sup> entende que as decisões proferidas em sede de controle abstrato de constitucionalidade, em âmbito estadual, possuem eficácia contra todos (*erga omnes*), consoante transcrição abaixo:

**Reconheceu-se, portanto, que a decisão proferida no processo objetivo do controle abstrato de normas tinha efeito *erga omnes*, independentemente da intervenção do Senado Federal.**

**Entendimento idêntico há de ser adotado no que se refere ao controle abstrato das normas no plano estadual.** Até porque, como observado, no controle incidental, o instituto da suspensão da execução da lei tem por escopo tão-somente imprimir eficácia geral a uma decisão com efeitos inter partes. A sua extensão ao controle abstrato implica retirar do órgão jurisdicional qualquer capacidade de decisão definitiva sobre a matéria, porque nesse processo não existe nenhum vínculo subjetivo entre as partes. (...)

**Trata-se de reconhecer que o controle abstrato de normas do direito estadual e municipal em face da Constituição, tal como autorizado no art. 125, § 2º da Constituição Federal e disciplinado em diversas Constituições estaduais, não se compatibiliza com fórmulas limitadoras da eficácia da decisão, como a prevista no art. 52, X, da Constituição. A decisão proferida em controle abstrato há de ter eficácia *erga omnes*, sob pena de se subverter ou de descharacterizar por completo o próprio sistema judicial de controle de constitucionalidade [...].** (destaquei)

51. Assim, considerando que as decisões proferidas pelos Tribunais de Justiça em controle abstrato de constitucionalidade são dotadas de efeitos vinculantes e eficácia *erga omnes*, além de configurar precedente de observância obrigatória pelos entes e órgãos da Administração Pública, entendo pela necessidade da realização do Reexame da Tese exarada na Resolução de Consulta nº 17/2014 TCE/MT.

52. Portanto, nos termos do art. 237 do Regimento Interno<sup>7</sup> do TCE/MT, **submeto ao Tribunal Pleno do TCE/MT a proposta de reexame da tese prejulgada constante da Resolução de Consulta nº 17/2014**, a fim de revisar seus fundamentos, em consonância com o entendimento proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

## MÉRITO

<sup>6</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de Constitucionalidade**. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1381.

<sup>7</sup> Art. 237. Por iniciativa fundamentada do Presidente, de Conselheiro, de Conselheiro Substituto, do representante do Ministério Público de Contas ou ,a requerimento de interessado, o Tribunal Pleno poderá reexaminar tese prejulgada



53. Ato contínuo, procedo à análise de **mérito** da irregularidade apontada nesta RNE.

**CELSO HENRIQUE BATISTA DA SILVA . PRESIDENTE DA CÂMARA DE GUARANTÃ DO NORTE**

**1) GB 01. Licitação\_Grave\_01.** Não-realização de processo licitatório nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, *caput*, 89 da Lei nº 8.666/1993).

**1.1)** Não foi constatado o regular procedimento de licitação para formalização do Contrato 05/2018, firmado entre a Câmara Municipal de Guarantã do Norte e a empresa Edwin de Almeida Costa, para prestação de serviços jurídicos.

### **POSIÇÃO DO RELATOR**

54. Depreende-se dos autos que a **irregularidade n.º 1** refere-se à **ausência de realização de processo licitatório para a contratação da empresa Edwin de Almeida Costa para a prestação dos serviços de Assessoria Jurídica**.

55. Em sede de defesa, o gestor alegou que, devido ao pequeno valor despendido pela Câmara Municipal de Guarantã do Norte para pagamento dos serviços, a contratação foi fundamentada no art. 24, II, da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), que assim prevê:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(ó )

II . para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea %, do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

56. Todavia, entendo que o gestor equivoca-se quanto à interpretação e aplicação do dispositivo mencionado, uma vez que as contratações previstas no artigo 24, II, da Lei de Licitações, referem-se à aquisição de serviços pela administração pública, **de modo que não abarcam a contratação de servidores e categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade**, sob pena de burla à regra do concurso público e aos limites de gastos com despesas de pessoal previstos constitucionalmente.

57. Nesse sentido, o art. 37, II, da Constituição Federal (CF/88) determina a regra geral da realização de concurso para o provimento de cargos públicos, o que



deveria obrigatoriamente ser observado pelo gestor, vejamos:

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. (grifei)

58. O princípio do concurso público insculpido no dispositivo constitucional já mencionado visa garantir moralidade e eficiência ao serviço público, ao mesmo tempo em que oferece isonomia aos interessados em ingressar na carreira pública.

59. A esse propósito, o entendimento desta Corte de Contas é pacífico quanto à **necessidade** do preenchimento do cargo de Procurador Jurídico por servidor efetivo concursado.

60. A matéria em exame inclusive já foi pacificada no âmbito deste Tribunal de Contas por meio da Resolução de Consulta n.º 33/2013, que consolidou que a necessidade de realização de concurso público para prover o cargo de Assessor Jurídico que exerce atividades de caráter permanente e corriqueiras:

#### **RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 33/2013 - TP**

**Ementa:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 29/2008. REVOCAGÃO PARCIAL DA PARTE DISPOSITIVA DO ITEM 4 DA CITADA RESOLUÇÃO, BEM COMO DA PRIMEIRA EMENTA DO ACÓRDÃO Nº 100/2006 E REVOCAGÃO INTEGRAL DOS ACÓRDÃOS NºS 1.524/2003 E 947/2007. NOVA DELIBERAÇÃO NOS SEGUINTES TERMOS: PESSOAL. ADMISSÃO. FORMAS DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO.

**1)** Em regra, a investidura em cargos com atribuições típicas, permanentes e finalística da Administração Pública ocorre por meio de admissão em concurso público, nos termos do inciso II do artigo 37 da CF/1988.

**2)** Como formas excepcionais de ingresso no serviço público previstas pela Constituição estão os provimentos de cargos em comissão (incisos II e V do artigo 37) e o preenchimento de funções por tempo determinado para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público (inciso IX do artigo 37).

**3)** A criação de cargos em comissão pressupõe a existência de vínculo de confiança e do nutum, destinando-se exclusivamente ao exercício das atribuições de direção, chefia e assessoramento.

**4)** A possibilidade de criação de cargos em comissão não é aferida pela denominação que se lhe dá (assessor, chefe de departamento, diretor, etc.), mas



sim pela natureza de suas atribuições.

**5)** É necessário que a legislação descreva as atribuições dos cargos em comissão, demonstrando que as atividades se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração e com a necessidade da confiança da autoridade nomeante, sendo imperioso que o profissional exerça efetiva e estritamente as atribuições descritas na lei.

**6)** Não é permitida a criação de cargos em comissão para o desempenho de atividades meramente burocráticas, ordinárias ou operacionais. **CONTRATOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS. EXCEPCIONALIDADE. HIPÓTESES E REQUISITOS.** **1)** É permitida a contratação de serviços técnico profissionais especializados pela Administração Pública, independentemente de estarem compreendidos em atribuições inerentes a categorias funcionais do quadro de pessoal efetivo, nas seguintes hipóteses: **a)** quando o contingente de servidores existentes for insuficiente para o atendimento de uma sobrecarga sazonal e transitória na demanda por determinado serviço técnico; **b)** quando o corpo de servidores não for suficientemente especializado para satisfazer demandas por serviços singulares e complexos; ou, **c)** no caso de serviços jurídicos, quando houver conflito de interesses da instituição e dos servidores que poderiam vir a defendê-la. **2)** Além da observância às hipóteses descritas no item anterior, a possibilidade de contratação de serviços técnicos especializados deve respeitar os seguintes requisitos: **a)** possuir objeto específico e especializado; **b)** a necessidade do serviço seja eventual ou não permanente; **c)** os serviços a serem contratados não podem se constituir em atividades típicas e exclusivas de Estado, a exemplo daquelas que impliquem na limitação do exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, no exercício do poder de polícia ou na manifestação da vontade do Estado pela emanação de atos administrativos; **e, d)** observância às regras de licitação e contratos administrativos estampadas na Lei nº 8.666/1993. **3)** O descumprimento destas hipóteses e requisitos para a contratação de serviços técnico profissionais especializados compreendidos em atribuições inerentes a categorias funcionais do quadro de pessoal efetivo configura burla ao princípio do concurso público, caracterizando também a substituição indevida de servidores públicos, o que faz incluir o respectivo gasto no cômputo das despesas com pessoal, conforme estabelece o § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **PESSOAL. ADMISSÃO. ADVOCACIA PÚBLICA. CONCURSO PÚBLICO. REGRA GERAL. EXCEÇÕES.** **1)** As atribuições ordinárias, corriqueiras e permanentes de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e de assessoramento jurídico na Administração Pública devem ser realizadas por servidor investido em cargo efetivo devidamente aprovado em concurso público. **2)** É permitida a criação e provimento de cargos em comissão para o exercício de atribuições de direção ou chefia de unidade técnica jurídica de órgãos ou entidades públicas, bem como para assessoramento direto de autoridades, devendo existir, em ambos os casos, cargos de provimento efetivo para o exercício ordinário, corriqueiro e permanente das atribuições de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e de assessoramento jurídico. **3)** As pequenas unidades administrativas, a exemplo de Câmaras Municipais e autarquias previdenciárias, a fim de atender à regra do concurso público para a admissão de Advogados/ Procuradores públicos, podem, mediante legislação local, definir a carga horária e a remuneração do respectivo cargo público compatíveis com a necessidade do serviço.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 27.167-5/2013. (grifei)

61. Além disso, cumpre trazer à colação das decisões reiteradas desta Corte acerca da matéria em exame:

Desse entendimento, constato que são necessários a criação e o provimento de cargo de natureza jurídica por meio de concurso público para realizar as atividades



permanentes. A Câmara Municipal tem o poder discricionário de nomear um assessor jurídico para exercer atribuições de assessoramento e consultoria jurídica ao Poder Legislativo, mas tem a obrigação constitucional de nomear servidor efetivo para desempenhar as funções de elaboração de pareceres jurídicos em processo licitatórios, em contratos, em processos de pessoal, entre outros.

(TCE-MT. Representação de Natureza Interna: 8.732-7/2013. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Data de Julgamento: 18/9/2013. Data da Publicação: 27/09/2013). (grifei)

Ao analisar tais atribuições, não se trata de cargo de assessor, mas de atividades de procuradoria jurídica, deste modo, o cargo deve ser ocupado mediante concurso público. (...)

**Portanto, considerando que a regra é a ocupação do cargo por meio de concurso público, a ausência de cargo efetivo de assessor jurídico (nomenclatura conforme L.C Municipal nº 07/2011) configura burla ao princípio do concurso público, restando comprovada a conduta ilícita por parte da gestora.**

(TCE-MT. Representação de Natureza Interna: 17.385-1/2016. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. Decisão Singular proferida em 15/05/2017. Data da Publicação: 16/05/2017). (grifei)

#### **ACÓRDÃO Nº 6/2018 É PC**

**Resumo:** CÂMARA MUNICIPAL DE NORTELÂNDIA. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA ACERCA DE IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO, POR MEIO DE LICITAÇÃO, DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA. JULGAMENTO PELA PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES À ATUAL GESTÃO. (...) c) em obediência ao disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal, adote providências para alterar o parágrafo único do artigo 99 da Lei Municipal nº 242/2012, no que concerne ao provimento de cargos efetivos do quadro de servidores da Câmara Municipal de Nortelândia, encaminhando a este Tribunal as providências adotadas, **no prazo de 60 dias**; e, d) em obediência ao disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal e na Resolução de Consulta nº 33/2013 deste Tribunal, realize, **no prazo de 180 dias** a contar do término do prazo previsto no item %, **concurso público para o provimento do cargo de assessor jurídico.** (Grifei)

(TCE-MT. Representação de Natureza Interna: 26.796-1/2017. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima, Data de Julgamento: 13-3-2018. Primeira Câmara, Data da Publicação: 21/03/2018). (grifei)

62. Além disso, as contrações de serviços amparadas pela Lei de Licitações, conforme argumentado pela defesa, são hipóteses de terceirização de mão de obra e devem cumprir os requisitos objetivos determinados para sua realização.

63. Nesse sentido, este Tribunal de Contas já se posicionou acerca da possibilidade de contratação de mão de obra terceirizada no Processo n.º 9.713-6/2013, que resultou na Resolução de Consulta n.º 29/2013- TP, abaixo transcrita, cujos efeitos



são vinculativos<sup>8</sup> aos órgãos jurisdicionados:

#### **RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 29/2013 – ETP**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. CONSULTA. PESSOAL. DESPESA COM PESSOAL. MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA. TERCEIRIZAÇÃO LÍCITA. REQUISITOS.

**1)** São requisitos cumulativos para que a terceirização seja considerada lícita e excluída do cômputo da despesa com pessoal: **a) as atividades terceirizadas devem ser acessórias às atribuições legais do órgão ou entidade, na forma prevista em regulamento;** **b) as atividades terceirizadas não podem ser inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo no caso de cargo ou categoria total ou parcialmente extintos;** **e, c) não pode estar caracterizada relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço.**

**2)** A inobservância de quaisquer desses requisitos torna a terceirização ilícita e sua despesa deve ser incluída no gasto com pessoal, nos termos do artigo 18, § 1º, da LRF. PESSOAL. DESPESA COM PESSOAL. MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA. POSSIBILIDADE. REQUISITOS. O serviço de vigilância para proteger e vigiar repartições públicas pode ser considerado acessório, e nesse caso as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com pessoal, desde que: **a) não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal para este fim específico;** **e, b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço.** PESSOAL. DESPESA COM PESSOAL. MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA. TRANSPORTE ESCOLAR. POSSIBILIDADE. REQUISITOS. O serviço de transporte escolar pode ser considerado acessório, e nesse caso as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com pessoal, desde que: **a) não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal para este fim específico;** **e, b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço.** (grifei)

64. Assim, consoante jurisprudência desta Corte, a terceirização de mão de obra pela Administração Pública deve atender cumulativamente aos seguintes requisitos: **as atividades devem ser acessórias às atribuições do órgão ou entidade e não podem ser inerentes às categorias funcionais do quadro de pessoal.** Além disso, as atividades não podem se caracterizar como relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço.

65. Assim sendo, **é evidente que a terceirização dos serviços de assessoria jurídica não poderia ter sido realizada, pois o cargo de Procurador Jurídico deveria ser provido por meio de concurso público.**

<sup>8</sup> Art. 238. A deliberação Plenária sobre processo de consulta quando tomada por maioria de votos dos membros do Tribunal Pleno, terá força normativa, constituindo prejulgados de tese e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.



66. Ademais, o dispositivo legal que autoriza a dispensa de licitação para contratação de serviços não ampara a contratação de servidores para realização de atividades inerentes aos cargos públicos.

67. Desse modo, é inequívoca a imperiosidade da realização de concurso público para o provimento de cargo para o exercício das funções de Assessoria Jurídica e que a terceirização realizada não encontra amparo na legislação.

68. Nesse sentido, a demonstrar a caraterização ainda mais patente da irregularidade no caso concreto, em análise ao demonstrativo do lotacionograma dos cargos Câmara Municipal de Guarantã do Norte, extraído do Portal da Transparência, **verifico que consta o cargo de Procurador Jurídico de caráter efetivo no quadro de servidores da Casa de Leis**, como se vê abaixo:

A imagem é uma captura de tela do "PORTAL DA TRANSPARÊNCIA" da Câmara Municipal de Guarantã do Norte. No topo, há o logo do Tribunal de Contas de Mato Grosso e o SIGESP-MT. O menu principal inclui "Página Inicial", "Pesquisar", "Gestão de Pessoas" (destacado), "Conselheiros", "Relatórios", "Documentos", "Ajuda" e "Sair". Abaixo, uma barra de navegação mostra "Gestão de Pessoas" e "GESTÃO DE PESSOAS". A interface permite filtrar por exercício (2019) e mês (Março). Um formulário para busca por descrição de cargo (Nome do Cargo) e tipos de vagas (Todos os Tipos de Vagas, Cargos com Vagas Autorizadas, Cargos com Vagas Ocupadas, Cargos com Vagas Disponíveis) está visível. Abaixo, uma tabela detalha o lotacionamento por cargo, mostrando a quantidade de vagas autorizadas, ocupadas e disponíveis. A tabela tem cabeçalhos para descrição do cargo, eletivo, comitê, conf., temp. e efetivo, divididos em três grupos: "Nº Vagas Autorizadas por Lei", "Nº Vagas Ocupadas" e "Nº Vagas Disponíveis".

Descrição Cargo	Eletivo	Comitê	Conf.	Temp.	Eletivo	Eletivo	Comitê	Conf.	Temp.	Eletivo	Eletivo	Comitê	Conf.	Temp.	Eletivo	
CHEFE SERVIÇOS LEGI...		1					1									
PROCURADOR JURÍDICO	1														1	
ASSESSOR DE IMPREN...	1														1	
OLVIDOR LEGISLATIVO	1														1	
SECRETARIA PARLAME...	2						1								1	
ASSESSOR DA PRESID...	2						1								1	
CHEFE DE SERVIÇOS	2						1								1	
CHEFE DE COMPRAS E...	2						1								1	
DIRETOR LEGISLATIVO	2														2	
DIRETOR ADMINISTRATI...	2						1								1	

Fonte: <https://www.sigespmt.com.br/aplictransparencia/tce/?ug=102#/pessoal/gestao>. Acesso em: 25/3/2019.

69. Sob esse aspecto, ao contrário da posição ministerial, que se manifesta pela



possibilidade de contratação de escritório de advocacia de notória especialização para prestação de serviços jurídicos de natureza **eventual e singular**, fundamentada no art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), **entendo que esse não é o caso da contratação em análise.**

70. Isso, porque conforme se verifica nas atribuições dos serviços incluídos no objeto<sup>9</sup> do Contrato de Prestação de Serviços de Assessoria Jurídica e nas cópias<sup>10</sup> de amostras dos serviços jurídicos desempenhados pelo advogado contratado (Edwin de Almeida Costa), as **atividades não são de natureza singular e eventual, mas sim de caráter permanente e duradouro**, razão pela qual devem ser providas por meio de concurso público:

#### CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1 - Prestação de serviços técnicos especializados de assessoria jurídica, em caráter complementar e suplementar a ser prestado por pessoa jurídica, com profissional inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, nas seguintes áreas: Licitações, Contratos, Dispensas, Inexigibilidade, Recursos Humanos, Tributário, Comissões Processantes, Comissões Parlamentares de Inquéritos, Orientações Técnicas e Jurídica Diversas, Demandas Judiciais de Qualquer Natureza, Processos Administrativos Disciplinares, Demandas Junto ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, Demandas Junto ao Tribunal de Contas da União e Processos Legislativos que consistirão no exame e orientação legal em casos concretos, compreendendo a administração municipal em geral e, em especial, as áreas de direito constitucional, administrativo e tributário, financeiro e previdenciário, envolvendo dentre outros, assuntos relacionados a orçamento, organização administrativa, servidor público, licitações e contratos administrativos, serviço público e terceirização, análise de constitucionalidade e legalidade dos atos administrativos, bens patrimoniais, reforma administrativa, previdência própria dos servidores, aspectos jurídicos do processo de orçamento, da lei de diretrizes e do plano plurianual, acompanhamento durante todos as fases do trabalho das comissões processantes, comissões parlamentares de inquérito, e demais comissões, assessoria e consultoria de serviços advocatícios, bem como nas áreas de fiscalização e controle das contas públicas, além de participação e revisão nas reformulações e reformas do Regimento Interno da Casa e Lei Orgânica, e observância das normas e orientação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Fonte: Documento Digital n.º 227356/2018, fls.94/100.

71. Além disso, é importante destacar que, embora o defendente tenha afirmado que a contratação por dispensa de licitação ocorreu nos moldes da Lei municipal nº 1.587/2017, que atualizou os valores das modalidades licitatórias, a contratação sequer poderia ser permitida por meio de licitação, uma vez que as funções deveriam ser desempenhadas por agente ocupante de cargo efetivo.

<sup>9</sup> Documento Digital n.º 227356/2018, fls.94/100.

<sup>10</sup> Documento Digital n.º 227356/2018, fls. 120/216.



72. Dessa forma, divirjo do parecer do MPC quanto à possibilidade da contratação por meio de processo de inexigibilidade de licitação, pois entendo que os serviços jurídicos objeto da contratação em questão são atividades **de natureza permanente e que devem ser desenvolvidas por servidor provido por meio de concurso público**, nos termos da Resolução de Consulta n.º 33/2013 e da jurisprudência assente do Tribunal de Contas de Mato Grosso.

73. Ademais, é importante mencionar que, após consultas ao site da Câmara de Guarantã do Norte, verifiquei que o prazo de vigência do Contrato n.º 5/2018 expirou<sup>11</sup> em 5/1/2019, razão pela qual **deixo de expedir determinação para anulação da contratação irregular em tela, uma vez que ficou prejudicada supervenientemente no curso deste processo.**

74. Ainda em análise ao site supramencionado, verifiquei que houve a realização de concurso público homologado<sup>12</sup> em 12/3/2019, com previsão de 1 (uma) vaga para o cargo de Procurador Jurídico, tendo sido o candidato aprovado convocado em 25/3/2019, por meio da Portaria nº 039/2019.

75. Contudo, não obstante a realização do concurso público recentemente homologado, identifiquei que a Casa de Leis celebrou um novo contrato (Contrato nº 008/2019)<sup>13</sup>, com a empresa Edwin de Almeida Costa para a contratação dos serviços de assessoria jurídica, o qual tem o prazo de vigência de 12/2/2019 a 11/12/2019.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.sigespmt.com.br/aplictransparencia/tce/?ug=102#/contratos>. Acesso em 13/5/2019.

<sup>12</sup> Disponível em: <http://www.guarantadonorte.mt.leg.br/transparencia/concursos/concurso-publico-2018/portaria-039-2019-convoca-aprovados-em-concurso/view>. Acesso em: 13/5/2019.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.sigespmt.com.br/aplictransparencia/tce/?ug=102#/contratos>. Acesso em: 13/5/2019.



Página Inicial

Pesquisar

PDF DOC XLS

Contratos

MENU DO PORTAL

Voltar

## CONTRATOS

CONTRATOS

ALTERAÇÕES

Descrição:

Situação:

PDF DOC XLS

Nº/Ano Inicial:  Ano Inicial

Nº/Ano Final:  Ano Final

Data Inicial:

Data Final:

Tipo de Contrato:

Credor:

CPF/CNPJ:

Consultar

Voltar

Nº/Ano	Inicio	Final	Credor	Descrição	Valor Original	Valor Atual	Situação
005/2018	05/03/2018	05/01/2019	EDWIN DE ALMEIDA COSTA	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉ...	R\$ 26.500,00	R\$ 26.500,00	Contrato Expirado
008/2019	12/02/2019	11/12/2019	EDWIN DE ALMEIDA COSTA	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉ...	R\$ 20.000,00	R\$ 20.000,00	Contrato Vigente

Exibido Registro(s): 1 à 2 | Total: 2

Próxima Anterior Última

76. Destaco ainda que a Câmara apresentou como fundamento jurídico para o supramencionado contrato o art. 24, II, da Lei nº 8.666/1993, ou seja, a mesma base legal da contratação irregular em análise nesta RNE.

77. Desta feita, considerando a realização de nova contratação irregular com os mesmos fundamentos contestados nestes autos, entendo ser necessária a determinação para que a atual gestão da Câmara de Vereadores de Guarantã adote as medidas necessárias para o saneamento da inconsistência.

78. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) possui posição consolidada acerca da possibilidade dos Tribunais de Contas expedir determinações aos gestores para que promovam a anulação dos contratos irregulares. Vejamos:

O Tribunal de Contas da União, embora não tenha o poder para anular ou sustar contratos administrativos, **tem competência, conforme art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou.**

(MS 23.550, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 31/10/2001). (Destaquei).



79. A esse propósito, com fundamento na jurisprudência em destaque, **determino ao Poder Legislativo de Guarantã do Norte, na pessoa do seu atual gestor, para que promova a anulação do Contrato nº 008/2019 celebrado irregularmente com a empresa Edwin de Almeida Costa.**

80. Oportunamente, verifico que, embora a Secretaria de Controle Externo tenha realizado a subsunção do fato à norma e classificado o fato cometido pelo ex-Presidente como a irregularidade **GB.01 %Licitação\_Grave\_01**. Não-realização de processo licitatório nos casos previstos na Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; arts. 2º, *caput*, 89 da Lei nº 8.666/1993); a conduta realizada nos autos configura cometimento da irregularidade **KB10**, senão vejamos:

**KB10 PESSOAL\_GRAVE\_10.** Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal).

81. Saliento que a alteração da classificação do apontamento, nesse caso específico, não altera a substância desta RNE, tampouco a gravidade da irregularidade, apenas regulariza a indicação da norma para os fatos elencados nos autos e sobre os quais o defensor se manifestou.

82. Além disso, a reclassificação da irregularidade não representa qualquer óbice ao julgamento desta RNE, uma vez que a classificação das irregularidades é de competência do Relator do processo, no bojo do próprio voto, após a instrução do feito, nos termos do art. 141, § 6º, do RI-TCE/MT, que assim dispõe:

Art. 141. Esgotado o prazo para manifestação do interessado, os autos retornarão à unidade técnica respectiva para análise do que foi apresentado ou providências.

§ 6º. Com a instrução completa e o parecer ministerial, o Relator elaborará relatório e voto ou emitirá julgamento singular, classificando as irregularidades, se existentes, nos termos definidos pelo Tribunal, encaminhando os autos à Secretaria Geral do Tribunal Pleno para as providências. (Nova redação do § 4º e re-numeração dos §§ 4º e 5º que passaram a ser §§ 5º e 6º, do artigo 141 dada pela Resolução Normativa nº 19/2015).

83. Esse é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o assunto:

PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ART. 37 DA LEI N.



11.343/2006. OFESA AO ART. 383 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL . CPP. VIOLAÇÃO. OCORRÊNCIA. CONDUTA DELITIVA. FATOS DESCritos NA INICIAL ACUSATÓRIA. ADITAMENTO DA DENÚNCIA. DESNECESSIDADE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. In casu, constata-se a alegada violação do art. 383 c.c. 617 do CPP, porquanto a denúncia contém a exposição de todos os fatos juridicamente relevantes e necessários à tipificação do delito imputado ao agravante. 2. Segundo a orientação jurisprudencial desta Corte, Í não havendo modificação quanto ao fato descrito na exordial acusatória, como a hipótese presente, pode o magistrado dar nova classificação jurídica ao fato definido na denúncia ao prolatar a sentença (emendatio libelli), prescindindo de aditamento da peça exordial ou mesmo de abertura de prazo para a defesa se manifestar, já que o réu se defende dos fatos narrados na acusação e não dos dispositivos de lei indicados+ (AgRg no REsp 1.129.640/RS. Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe 15/2/2013) 3. Agravo regimental desprovido.

(STJ . AgRg no REsp: 1585118 RJ 2016/0060604-1, Relator: Ministro Joel Ilan Paciornik, Data de Julgamento: 05/02/2019, T5 . Quinta Turma, Data de Publicação: DJe 11/02/2019). (grifei)

84. Dessa forma, considerando que o responsável pela irregularidade se defende acerca dos apontamentos indicados na Representação (fatos) e não acerca da classificação do achado (tipicidade), a nova classificação da irregularidade não viola os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

85. Por todo o exposto, aplico **multa regimental** em seu percentual máximo de **10 UPF/MT** ao Sr. **Celso Henrique Batista da Silva**, ex-Presidente da Câmara Municipal de Guarantã do Norte, nos termos do art. 286, I, do RI-TCE/MT, e do art. 3º, II, %+ da Resolução Normativa n.º 17/2016, em decorrência da constatação da irregularidade **KB10 PESSOAL\_GRAVE\_10**, pela gravidade da conduta de realizar contratação por meio de procedimento licitatório à vaga destinada a servidor efetivo.

86. Por fim, **determino** ao Poder Legislativo de Guarantã do Norte, na pessoa do atual gestor, para que **se abstenha** de prover por meio por contratação realizada por intermédio de procedimento licitatório as vagas destinadas aos servidores efetivos, a fim de atender ao disposto no art. 37 da Constituição da República.

**CELSO HENRIQUE BATISTA DA SILVA . PRESIDENTE DA CÂMARA DE GUARANTÃ DO NORTE**

**2) JB.01. Despesa\_Grave\_01.** Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15, da Lei Complementar nº 101/2000; art. 4º, da Lei nº 4.320/1964).

2.1) Realização de despesas com a empresa Edwin de Almeida Costa, para prestação de serviços jurídicos que poderiam ser desempenhados pela assessoria jurídica já existente no quadro de pessoal da Câmara Municipal de Guarantã do Norte.



87. Em relação ao **apontamento n.º 2**, a equipe técnica preliminarmente identificou **irregularidade na realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares ou lesivas ao patrimônio público de Guarantã do Norte**.

88. Inicialmente, constato que a despesa realizada para o pagamento da empresa, o qual caracterizou a realização de despesas consideradas não autorizadas, é decorrente da contratação irregular de assessor jurídico por meio do processo de dispensa de licitação, já analisada no apontamento n.º 1.

89. Consoante as afirmações proferidas pelo Representante, nos autos do processo de dispensa, não constam as razões que fundamentaram a necessidade de contratação de serviços jurídicos que não pudessem ser executados pela servidora comissionada ocupante do cargo de Assessora Jurídica.

90. Em análise detida dos autos, verifico a **cópia do processo formal da dispensa de licitação encaminhada pela defesa é divergente da cópia do processo inicialmente enviada pelo Representante**.

91. Isso porque a justificativa<sup>14</sup> apresentada pela defesa para fundamentar a necessidade de contratação não consta no processo originalmente enviado a esta Corte. Além disso, o documento possui numeração de página duplicada, uma vez que a paginação n.º 2 e a folha posterior estão identificadas com o mesmo número.

92. Destaca-se ainda que os autos do processo de dispensa de licitação<sup>15</sup> encaminhados pelo Representante se encontram com a paginação em números sequenciais sem qualquer repetição, o que faz presumir que a justificativa da necessidade da contratação foi juntada posteriormente à instauração da Representação.

93. Nesse sentido, percebo que há indícios de que os autos do processo de dispensa de licitação foram alterados a fim de incluir a justificativa da necessidade da contratação dos serviços.

<sup>14</sup> Documento Digital nº 227356/2018, fl. 58.

<sup>15</sup> Documento Digital nº 115058/2018fls. 6/41 e Documento Digital nº 115059/2018, fls. 1/11.



94. Ainda, é importante mencionar que contratação direta realizada sem procedimento licitatório não autoriza o descumprimento de formalidades prévias, principalmente a verificação da necessidade e da conveniência da contratação e a disponibilidade dos recursos públicos.

95. Portanto, percebo que houve a realização do pagamento de despesa ilegal pela Administração Municipal, a qual, inclusive, conforme os indícios mencionados, pretendeu ocultar essa inconsistência com o preenchimento de formalidades legais originalmente inexistentes.

96. Todavia, embora esteja **caracterizada a realização de despesas ilegítimas decorrentes de contratação irregular dos serviços jurídicos**, nos termos do art. 15 da Lei Complementar<sup>16</sup> n.º 101/2000, verifico que a execução das atividades constantes no objeto do contrato foi devidamente comprovada pela defesa, o que impede a determinação de restituição ao erário, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração Pública.

97. Por conseguinte, no que tange à afirmação do Representante de que o gestor se manifestou de forma hostil no documento que autorizou a contratação, no qual o Presidente da Câmara Municipal afirmou que %não compete à Controladoria Interna intervir em decisões de competência administrativas, exclusivas, do ordenador+<sup>17</sup>, embora a defesa não tenha apresentado nenhuma refutação específica sobre isso, cumpre esclarecer que os atos realizados pelo Controlador Interno não caracterizaram a interferência no poder discricionário do gestor.

98. Nesse sentido, o Controlador Interno agiu em conformidade com a obrigatoriedade atuação impensoal da administração pública, que desconsidera a vontade do próprio agente público e o vê enquanto exteriorizador da vontade estatal. Assim, a atuação do controle interno deve ser resguardada por sua essência garantidora dos direitos da coletividade.

99. O exercício de funções constitucionais e institucionais da Controladoria

<sup>16</sup> Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

<sup>17</sup> Documento Digital nº 115058/2018, fl. 3.



Interna decorre da necessidade de um controle prévio efetivo junto aos órgãos municipais, essencial ao sucesso da governança pública em termos econômicos, financeiros e legalmente sustentáveis

100. Assim, se o exercício pleno do controle resulta em uma gestão eficiente, otimizada e transparente, em sentido contrário, o cerceamento de sua atuação constitui de precariedade os atos da Administração, uma vez que a unidade responsável por guiar legal e legitimamente seus atos se encontra impositivamente ineficaz.

101. Portanto, acolho parcialmente as análises do parecer ministerial e **mantenho a impropriedade classificada** como **JB\_01**, de natureza grave.

102. Porém, considerando que os serviços foram devidamente prestados e a despesa não acarretou dano ao erário, deixo de determinar resarcimento aos cofres municipais e **aplico multa** regimental no seu percentual mínimo de **6 UPF/MT** ao Sr. **Celso Henrique Batista da Silva**, ex-Presidente da Câmara Municipal de Guarantã do Norte, nos termos do art. 286, II, do RI-TCE/MT e no art. 3º, II, ~~%+~~ da Resolução Normativa n.º 17/2016 do TCE-MT.

## DISPOSITIVO

103. Diante de todo o exposto, nos termos do artigo 1º, XV, da Lei Complementar n.º 269/2007 (Lei Orgânica TCE/MT), **acolho parcialmente** o Parecer Ministerial n.º **213/2019**, da lavra do Procurador-geral Substituto de Contas **William de Almeida Brito Júnior**, e **decido**:

### a) preliminarmente:

a.1) pelo **não acolhimento do litisconsórcio passivo** da Prefeitura de Guarantã do Norte nesta Representação de Natureza Externa (RNE), tendo em vista que os fatos denunciados já foram analisados por este Tribunal nos autos do Processo n.º 13.548-8/2016 e há incompetência desta Relatoria para julgar atos do Poder Executivo daquela municipalidade no exercício de 2018;



**a.2)** pela proposta **de reexame da tese prejulgada por meio da Resolução de Consulta nº 17/2014**, em decorrência do entendimento proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso em diversas Ações Direta de Inconstitucionalidade (ADI), de que os municípios não possuem competência para alterar os valores máximos previstos no art. 23 da Lei 8.666/93, cujos efeitos são vinculantes e possuem eficácia contra todos (*erga omnes*);

**b) no mérito:**

**b.1)** pelo **conhecimento e procedência** desta RNE, em decorrência da constatação das irregularidades consistentes no não provimento do cargo de Assessor Jurídico por meio de concurso público (**KB10 PESSOAL\_GRAVE\_10**). Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público) e na realização de despesas consideradas não autorizadas (**JB.01. Despesa\_Grave\_01**. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas);

**b.2 )** pela **aplicação de multa de 10 UPF/MT** ao Sr. **Celso Henrique Batista da Silva**, ex-Presidente da Câmara Municipal de Guarantã do Norte, nos termos do art. 286, I, do RI-TCE/MT e no art. 3º, II, %<sup>o</sup>, da Resolução Normativa n.º 17/2016, em decorrência da constatação da irregularidade **KB10 (PESSOAL\_GRAVE\_10)**. Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal);

**b.3)** pela **aplicação de multa de 6 UPF/MT** ao Sr. **Celso Henrique Batista da Silva**, ex-Presidente da Câmara Municipal de Guarantã do Norte, nos termos do art. 286, II, do RI-TCE/MT e no art. 3º, II, %<sup>o</sup> da Resolução Normativa nº 17/2016, em decorrência da constatação da irregularidade **JB.01 (Despesa\_Grave\_01)**. Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas);

**c)** pela **determinação** ao Poder Legislativo de Guarantã do Norte, na



pessoa do atual gestor, para que:

**c.1) promova a anulação do Contrato nº 008/2019** celebrado com a empresa Edwin de Almeida Costa, em razão da irregularidade da contratação;

**c.2) abstenha-se** prover por meio de contratação realizada por meio de procedimento licitatório as vagas destinadas aos servidores efetivos, a fim de atender ao disposto no art. 37 da Constituição da República;

**c.3) abstenha-se** de realizar despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público;

**d) pelo encaminhamento dos autos à Secex de Administração Municipal** para que analise a irregularidade constatada no Contrato nº 008/2019, celebrado entre a Câmara Municipal de Guarantã do Norte e a empresa Edwin de Almeida Costa, para a contratação dos serviços de Assessoria Jurídica por meio do processo de dispensa de licitação.

**É como voto.**

Cuiabá/MT, 21 de maio de 2019.

(assinatura digital)<sup>18</sup>  
**JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR**  
Conselheiro Substituto

<sup>18</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa N.º 9/2012 do TCE/MT.