



PROCESSO : 26.939-5/2018
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO EXTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE GUIRATINGA
RESPONSÁVEIS : HUMBERTO DOMINGUES FERREIRA – PREFEITO MUNICIPAL
GUILHERMINA FERREIRA CUNHA – SECRETÁRIA MUNICIPAL
INSTITUTO BRASILEIRO DE APOIO À MODERNIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA - IBRAMA
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTÔNIO MALUF

PARECER Nº 5.430/2019

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. MUNICÍPIO DE GUIRATINGA. IRREGULARIDADES NO PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ILEGAL DE OSCIP. OCORRÊNCIA DE PAGAMENTOS INDEVIDOS. RETIFICAÇÃO DO PARECER MINISTERIAL Nº 2093/2019 PARA ALTERAÇÃO DO VALOR A SER RESTITUIDO. MANUTENÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA, PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO, APLICAÇÃO DE MULTAS, CONDENAÇÃO DE RESTITUIÇÃO DE VALORES AO ERÁRIO, DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E REMESSA AO MPE-MT E DELEGACIA DA RECEITA FEDERAL DE MATO GROSSO. REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA.

1. RELATÓRIO

1. Retornam a este **Ministério Público de Contas** os autos de Representação Externa com pedido de medida cautelar proposta pelo Controlador Interno do Município de Guiratinga em desfavor da Prefeitura Municipal em razão de irregularidades no Contrato nº 064/2018 com a Oscip Ibrama.



2. De início, o contrato nº 064/2018 foi celebrado com a Oscip IBRAMA (Instituto Brasileiro de Apoio à Modernização Administrativa), para prestação de serviços especializados de assessoria e consultoria para levantamento de dados, preparação encaminhamento e acompanhamento judicial de recuperação financeira dos valores exigidos indevidamente, a título de contribuição indenizatória, por meio da Inexigibilidade de Licitação nº 05/2018, com fundamento no art. 25, I e II, da Lei nº 8.666/93.
3. Em primeira manifestação, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 5166/2018 (Doc. nº 240901/18) pelo conhecimento da representação externa e homologação da medida cautelar a fim de que fossem sustadas as compensações previdenciárias e os pagamentos decorrentes da execução do contrato até o julgamento do mérito da representação.
4. Em segunda manifestação, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 2.093/2019 (Doc. Nº 91467/2019) pela manutenção das irregularidades (GB02 e JB03) com aplicação de multa, restituição de valores de forma solidária entre os responsáveis, recomendação e determinação à Prefeitura Municipal de Guiratinga, remessa de cópia dos autos à Delegacia da Receita Federal de Mato Grosso e Ministério Público Estadual do Mato Grosso e representação do IBRAMA ao Ministério da Justiça para o fim de abertura de processo administrativo de perda da qualificação de OSCIP.
5. Posteriormente, o Conselheiro Relator¹ verificou que: **a)** a citação ocorrida nos autos restringiu-se exclusivamente ao incidente cautelar, sendo dirigida somente ao prefeito municipal; **b)** o Ministério Público de Contas divergiu da unidade técnica ao propor a condenação dos envolvidos ao pagamento da quantia de R\$ 86.552,87.
6. Diante das constatações e em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, os responsáveis foram notificados e apresentaram defesa, conforme segue:

¹ Decisão – Doc. 201762/2019



Notificação do responsável	Defesa
Humberto Domingues Ferreira – Ofício nº 961/2019)	Defesa – Doc. 224083/2019
Guilhermina Ferreira Cunha Alcalá – Ofício nº 962/2019	
Juliano Luiz Alves de Matos – Ofício nº 963/2019	
Marcos Vinícius Silva Dias – Ofício nº 964/2019	
José Teodoro Filho – Ofício nº 965/2019	
Jefferson Rodrigues da Silva – Ofício nº 966/2019	Defesa – Doc. 225614/2019
IBRAMA – Ofício nº 967/2019	

7. Devolvidos os autos à Secex de Controle Externo de Contratações Públicos, foi elaborado o segundo relatório técnico de defesa (Doc. nº 240825/19) pela permanência das irregularidades GB02 e JB 03 e os seguintes encaminhamentos:

- I – **Conhecer a presente representação externa**, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade;
- II – **Manter** as decisões que concedeu e homologou a medida cautelar, não merecendo ser reparadas;
- III – **Julgar procedente a presente representação de natureza externa** por estarem mantidas as irregularidades GB02 e JB03, devendo ser:
 - a) aplicada **multa** ao Presidente e Membros da Comissão Permanente de Licitação, **Marcus Vinícius da Silva Dias, José Teodoro Filho e Jefferson Rodrigues da Silva**, ao Prefeito Municipal **Humberto Domingues Ferreira** e ao Sr. **Juliano Luiz Alves de Matos**, Assessor Jurídico, pela **irregularidade GB02**, art. 286, II, do RI/TCE-MT;
 - b) aplicada **multa proporcional ao dano**, art. 7º, da Resolução nº 17/2016, bem como **determinação de restituição solidária da quantia de R\$ 98.672,66** ao Prefeito **Humberto Domingues Ferreira**, à Secretária Municipal de Administração e Finanças **Guilhermina Ferreira Cunha Alcalá** e ao **IBRAMA** pela irregularidade **JB03**;
 - c) **recomendado à Prefeitura Municipal de Guiratinga para que anule o Contrato nº 64/2018**, atribuindo tal função à assessoria jurídica do município;
 - d) **determinado à Prefeitura Guiratinga que só efetue as compensações dos créditos previdenciários discutidos por meio do mandado de segurança nº 1001803-70.2018.4.01.3600**, junto à 3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Mato Grosso, após o trânsito em julgado da decisão que reconhecer o direito do município e que, sendo o caso de manutenção do Contrato nº



64/2018, só seja efetuado pagamentos ao IBRAMA após a homologação, pela Receita Federal do Brasil, das compensações promovidas pelo Município;

IV – Encaminhar cópias do processo à Delegacia da Receita Federal em Mato Grosso e ao Ministério Público Estadual do Mato Grosso, por haver indícios de atos de improbidade administrativa.

8. Voltaram os autos para manifestação ministerial.

9. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Irregularidade 01: Contratação de empresa para recuperação de créditos previdenciários por meio da Inexigibilidade de Licitação nº 05/2018 sem cumprimento dos requisitos legais (CF, art. 37, XXI, c/c Lei nº 8.666/93, art. 25, I e II) - GB 02.

10. Em síntese, a **defesa** apresentada pelo Sr. Humberto Domingues Ferreira, Prefeito Municipal, Sr. Juliano Luiz Alves de Matos, Assessor Jurídico, Sr. Marcos Vinícius Silva Dias, Presidente da CPL, Sr. José Teodoro Filho e Jefferson Rodrigues da Silva, membros da CPL e Guilhermina Ferreira Cunha Alcalá, ex-Secretária de Administração, apresenta argumentos, os quais referem-se: **a)** singularidade do objeto e discricionariedade do gestor; **b)** legalidade dos pagamentos à Oscip – Ibrama; **c)** contratação de Oscip por termo de parceria; **d)** compensação.

11. Quanto à singularidade e discricionariedade do gestor, a defesa apresenta outros argumentos para contrapor a manifestação conclusiva da Secex e do MPC. No entanto, o cerne da defesa permanece o mesmo, qual seja, “a singularidade do serviço encontra-se na ceara da discricionariedade do Administrador Público”.

12. Justifica sua alegação em jurisprudências do STJ e outros Tribunais, nas quais abordam a discricionariedade do gestor na contratação, natureza intelectual e singular dos serviços advocatícios, para o fim de afirmar



que os órgãos fiscalizadores não podem usurpar os poderes da gestão municipal no que concerne às contratações diretas realizadas.

13. Quanto à contratação de Oscip por Termo de Parceria, a defesa sustenta que entre as diversas acusações do MPC, considerada ser “teratológico” o posicionamento de que o município deveria ter contratado a Oscip por meio de Termo de Parceria e não de contrato, quando afirma ser ilógico que “um contrato não deve ser feito por meio de contrato”.

14. Destacou que o MPC fundamenta seu posicionamento em acórdão do TCU, mas, contrariamente, não observa seu conteúdo, pois o Acórdão recomenda a instauração de procedimento licitatório (incluindo a inexigibilidade) e quando a gestão o faz por meio de um processo administrativo complexo, zela muito mais do que o próprio TCU, enquanto o MPC entende por realizar simples termo de parceria.

15. Na análise da defesa apresentada, a **Secex direcionou parte da defesa para a irregularidade GB02, a qual foi mantida** por entender que o objeto contratado não possui natureza singular e o contratado não possui notória especialização.

16. Ao analisar o art. 25, I e II, da Lei nº 8.666/93, constatou-se que quanto ao fornecedor exclusivo (inciso I) a defesa não apresentou argumentos quanto ao seu cumprimento, restando incontroversa nesse ponto. No que se refere aos argumentos de serviços técnicos profissionais singulares contratados junto a prestadores de notória especialização (inciso II), a Secex destaca que a jurisprudência citada pela defesa foi proferida em sede de recurso especial, na qual o STJ manteve as decisões de origem no sentido de que na contratação direta de serviços de advocacia, não é dispensável o cumprimento dos requisitos da singularidade do serviço, da inviolabilidade da competição e da notória especialização do prestador. Seguindo o mesmo raciocínio, cita decisão recente do STJ que em situação idêntica concluiu pela inexistência de serviço especializado e caracterização de ato ímprobo.



17. Seguindo nos argumentos, afirma que na análise do objeto da contratação – levantamento e recuperação de créditos previdenciários – não possui natureza singular e o contratado não possui notória especialização, conforme jurisprudência do TCU ao tratar da comprovação dos requisitos:

Nas contratações de serviços advocatícios, por inexigibilidade de licitação, deve ser demonstrada a inviabilidade de competição, comprovando-se a singularidade do serviço técnico profissional especializado por suas características incomuns ou pelo seu ineditismo que deve ser prestado por profissional com competências ímpares e inigualáveis. (Acórdão 3413/2013-Plenário)

18. Conclui afirmando que o objeto em tela não possui natureza singular, tendo em vista que a prestação de serviços de recuperação de créditos previdenciários não possui natureza excepcional, inédita ou incomum à prática jurídica, não impedindo a Administração de escolher prestador de serviço a partir de critérios objetivos de qualificação, bem como não se configura inviabilidade de competição por notória especialização, ante a ausência de processo de inexigibilidade para comprovar que os profissionais responsáveis possuem competências ímpares e distintivas dos demais prestadores existentes no mercado.

19. Em consonância com o entendimento proferido pela Secex, o **Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção da irregularidade GB02** e responsabilidade dos seguintes responsáveis: Sr. Humberto Domingues Ferreira, Prefeito Municipal, Sr. Juliano Luiz Alves de Matos, Assessor Jurídico, Sr. Marcos Vinícius Silva Dias, Presidente da CPL, Sr. José Teodoro Filho e Jefferson Rodrigues da Silva, membros da CPL e Guilhermina Ferreira Cunha Alcalá, ex-Secretária de Administração.

20. Registra-se que diante dos fundamentos já apresentados em manifestação ministerial anterior e a ausência de novas e efetivas justificativas aptas a descaracterizar a ilegalidade na contratação da Oscip Ibrama por



inexigibilidade de licitação, o **Ministério Público de Contas ratifica o Parecer Ministerial nº 2.093/2019.**

21. Em breves argumentos, mostra-se necessário reforçar que diante de uma contratação direta celebrada com fundamento no art. 25, I e II, da Lei nº 8.666/93, os serviços de natureza singular com profissionais ou empresas de notória especialização devem estar plenamente demonstrados.

22. No entanto, ao se analisar o serviço prestado - levantamento e recuperação de créditos previdenciários – verifica-se que o objeto jurídico não pode ser caracterizado como serviço “sui generis”, do contrário, o contrato celebrado possui características típicas de um contrato com escritório de advocacia, o qual não há qualquer singularidade de seu objeto ou a necessidade de conhecimento técnico-jurídico específico, mostrando-se indevida a inexigibilidade de licitação para contratação em questão.

23. Nesse sentido, o próprio Tribunal de Contas do Estado já manifestou entendimento quanto à ilegalidade na realização de inexigibilidade de licitação fundada em contratação de serviços advocatícios, uma vez que os requisitos de notória especialização da empresa e singularidade do objeto devem estar cumulativamente comprovados, entendida esta última como a execução à uma atividade específica e que exija a técnica que não pode ser obtido de outra forma:

Licitação. Inexigibilidade. Serviços advocatícios. É ilegal a contratação por inexigibilidade licitatória de serviços advocatícios especificados de forma ampla ou genérica, mesmo quando comprovada a notória especialização da empresa contratada, pois tal situação não atende ao requisito da singularidade do objeto, exigência essa disposta para fins de contratação direta de serviços técnicos profissionais especializados, nos termos do art. 25, II, da Lei nº 8.666/93. (Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Antonio Joaquim. Acórdão nº 445/2015-TP. Julgado em 03/03/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 26/03/2015. Processo nº 18.243-5/2014).(grifo nosso).



24. Reforça a indevida inexigibilidade de licitação, a ausência de documentos aptos a comprovar a **razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço**, uma vez que mesmo nos casos de contratação direta, o legislador ordinário estabeleceu uma série de requisitos a serem cumpridos nesse caso, conforme art. 26, II e II, da Lei nº 8.666/93 e jurisprudência deste Tribunal de Contas:

Licitação. Dispensa e inexigibilidade licitatórias. **Formalização de processo administrativo.** Nos casos de dispensa e inexigibilidade licitatórias, a administração pública **deve formalizar processo administrativo, instruindo-o com elementos legais como a justificativa da contratação direta, a razão da escolha do contratado e a justificativa do valor do objeto contratual por meio de balizamento de preços.** (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Acórdão nº 1.174/2014-TP. Julgado em 10/06/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 04/07/2014. **Processo nº 7.770-4/2013**). (grifo nosso)

25. Do exposto, resta plenamente demonstrada a ilegalidade na contratação da Oscip - Ibrama, por inexigibilidade de licitação, ante a ausência do requisito de singularidade do objeto, motivo pelo qual o Ministério Público de Contas pugna pela manutenção da irregularidade GB02 com aplicação de multas aos responsáveis: **a)** Presidente e Membros da Comissão Permanente de Licitação, Marcus Vinícius da Silva Dias, José Teodoro Filho e Jefferson Rodrigues da Silva, por terem proposto e adjudicado contratação de empresa em descumprimento ao disposto na Lei nº 8.666/93; **b)** Prefeito Municipal Humberto Domingues Ferreira, por ter homologado o processo dotado de irregularidades; e **c)** Sr. Juliano Luiz Alves de Matos, Assessor Jurídico, por ter aprovado o processo de inexigibilidade.

26. Por fim, a título de **esclarecimento quanto ao entendimento equivocado da defesa**, no que concerne à contratação da Oscip, o Ministério Público de Contas esclarece que sua atuação perante a Administração Pública deverá estar atrelada à finalidade precípua para a qual foi criada (art. 3º da Lei nº 9.790/99), o que **afasta a possibilidade de contratação de uma Oscip com**



vistas a finalidade lucrativa, na qual se inclui o procedimento licitatório realizado pela Administração Pública para realização de serviços administrativos.

27. Ademais, a indevida “contratação” de uma Oscip mostra-se mais evidente quando a Lei nº 9790/1999 disciplina que o instrumento de formação do vínculo de cooperação entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Osicp é o **Termo de Parceria**, uma vez que tais organizações trabalham em parceria com o Poder Público, diversamente do que ocorre no caso de contrato que este registra interesses opostos das partes.

28. Daí os fundamentos que levaram ao entendimento equivocado da defesa quanto à “contratação” da Oscip, uma vez que o termo “contratação”, em verdade, refere-se ao vínculo entre o Poder Público e a Oscip, no qual o instrumento definido em lei é o Termo de Parceria e não o contrato.

29. Denota-se de todo o exposto nos autos, que a irregularidade em questão vai muito além da ausência dos requisitos caracterizadores da inexigibilidade prevista no art. 25 da Lei nº 8.666/93, mas sim da “contratação” de uma entidade para atividade diversa para a qual foi autorizada sua criação.

2.2. Irregularidade 02. Pagamento antecipado da importância de R\$ 98.672,66 ao Instituto IBRAMA a título de execução do Contrato nº 64/2018, configurando pagamento de despesa sem prévia liquidação, em afronta ao disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64. (JB03)

30. Em **defesa** apresentada pelo **Ibrama**, contesta sua responsabilidade sobre a irregularidade apontada, afirmando que somente o MPC fez apontamentos ao Instituto, mas não trata de qualquer conduta irregular ou ilegalidade e em nenhum momento diz qual o erro cometido, bem como afirma que a forma de contratação que o município decide realizar é de responsabilidade do ente público e de acordo com os critérios próprios da Administração.



31. Ressalta que na irregularidade atribuída ao Instituto, não há qualquer atuação deste, pois a conduta supostamente equivocada seria a do pagamento de parcelas contratuais, na qual não há ingerência quanto à contratada ou pagamento que o município realiza, ainda que a favor do Ibrama.

32. Afirma que o único fato pertinente ao Instituto é que este foi contratado, prestou serviços e recebeu valores de acordo com o contrato, sendo posteriormente suspenso por medida cautelar.

33. Ao analisar a manifestação apresentada, a **equipe de auditoria** destacou que as **alegações do Ibrama não merecem acolhimento**, eis que tanto o relatório técnico preliminar quanto do relatório de defesa imputam responsabilidade ao Instituto, no que se refere ao pagamento antecipado e sem regular liquidação do Contrato nº 64/2018, conforme demonstra com a tabela de responsabilização que indica as condutas do Instituto e nexo de causalidade entre as condutas e o fato irregular apontado:

Irregularidade 02	Pagamento antecipado da importância de R\$ 86.552,87 ao Instituto IBRAMA a título de execução do Contrato nº 64/2018, configurando pagamento de despesa sem prévia liquidação, em afronta ao disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64. (JB03)	
Responsáveis	Conduta	Nexo de Causalidade
Instituto Brasileiro de Apoio à Modernização Administrativa – IBRAMA CNPJ 04.713.687/0001-63	Emitir ofícios à Prefeitura Municipal de Guiratinga indicando valores passíveis de compensação previdenciária na GFIP na pendência de processo judicial no qual os referidos créditos encontram-se em discussão, ou seja, antes do trânsito em julgado de decisão judicial, em afronta ao disposto no art. 170-A do CTN (Apêndice 05). Emitir notas fiscais de serviços e receber os valores correspondentes aos honorários incidentes sobre a suposta recuperação de créditos previdenciários promovidas pelo Município mediante compensação na Guia da GFIP dos valores indicados pela contratada, antes da homologação das compensações pela Receita Federal do Brasil ou de decisão judicial transitada em julgado que reconhecesse o direito e os valores compensados, configurando cobrança por serviço não executado (Apêndice 05). A empresa deveria ter faturado e cobrado do município os serviços efetivamente executados. Como se trata de contrato de resultado, o faturamento dos serviços deveria ter sido condicionado à efetiva recuperação dos créditos previdenciários, a ser materializada pela homologação das compensações pela Receita Federal do Brasil ou por decisão judicial transitada em julgado.	A indicação de valores a serem compensados na pendência de processo judicial e o faturamento e o recebimento dos valores correspondentes aos honorários incidentes sobre as compensações promovidas pelo município por orientação da contratada e sem a homologação pela Receita Federal do Brasil, levaram à realização de pagamento antecipado da importância de R\$ 86.552,87 ao Instituto IBRAMA a título de execução do Contrato nº 64/2018, o que configura pagamento de despesa sem prévia liquidação, em afronta ao disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64

Fonte: Relatório Técnico Preliminar (Doc. Digital nº 229770/2018)

Fonte: relatório técnico de defesa – Doc. 240825/2019 – pág. 9



34. Demonstra que as condutas do Instituto estão descritas no quadro acima, e que em decorrência destas deram causa aos pagamentos sem regular liquidação, visto que, num primeiro momento, levaram à compensação indevida de créditos previdenciários pelo Município, e, num segundo momento, levaram a realização de pagamentos tendo por fato gerador compensações irregulares.

35. Além disso, afirma a Secex que o Ibrama teve papel fundamental na celebração de contrato com imprecisões na definição de seu objeto que “permitiram” o pagamento antecipado dos honorários pactuados, uma vez que celebrou-se o contrato a partir de proposta apresentada pelo IBRAMA sem que fosse realizados estudos técnicos por parte da Administração para construção do contrato que melhor atendesse aos interesses do Município.

36. Finaliza a responsabilização do Ibrama no ressarcimento de valores, argumentando não ser certo que as compensações de créditos previdenciários promovidas pelo município com base na indicação do Instituto serão homologadas pela RFB e/ou pelo Poder Judiciário. De outro norte, aduz que a devolução não causará prejuízo ao Instituto, pois, caso as compensações sejam homologadas futuramente, o município liquidará e efetuará os pagamentos devidos ao Instituto no momento correto.

37. No que concerne à **defesa dos demais responsáveis**, afirmam que em diversos momentos se alega o cometimento de infração, mas não há qualquer apontamento descrevendo qual a conduta que afronta à norma, do contrário, afirma que os pagamentos foram efetuados de acordo com a cláusula contratual e art. 63, § 2º, I da Lei nº 4.320/64, bem como que a compensação é direito subjetivo do contribuinte, não podendo se exigir autorização judicial ou administrativa para o gozo de tal prerrogativa.

38. Quanto à compensação dos valores, a defesa reporta-se à defesa anteriormente apresentada, afirmando que àquela trata do assunto com maior detalhe.



39. Em análise da **Secex**, a **irregularidade foi mantida**, uma vez que o relatório técnico é claro ao descrever os fatos que configuraram pagamento antecipado de honorários ao IBRAMA, caracterizando pagamento de despesa sem a regular liquidação:

- a) o município contratou serviço de levantamento e recuperação de créditos previdenciários supostamente recolhidos de forma indevida;
- b) a contratada entrou com ação judicial em favor do município para discussão dos créditos previdenciários supostamente recolhidos de forma indevida;
- c) a legislação nacional veda a compensação de tributo objeto de contestação judicial pelo sujeito passivo antes do trânsito em julgado;
- d) a contratada indicou, indevidamente, na pendência de ação judicial e sem apresentar qualquer estudo ou memória de cálculo, valores para serem compensados na guia GFIP pelo município;
- e) o município compensou na GFIP os valores indicados pela contratada mesmo na pendência de processo judicial e na ausência da apresentação de estudo e memória de cálculo que atestassem a origem e a correção dos valores;
- f) a empresa emitiu cobrança ao município concernente aos honorários incidentes sobre os supostos créditos “recuperados”; e
- g) o município pagou os valores cobrados pela empresa.

40. Ao final, apresenta a tabela de irregularidade na qual aponta o responsável, a conduta adotada e o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade:

Irregularidade 02	
Responsáveis	Conduta
Guilhermina Ferreira Cunha Alcalá Secretária Municipal de Administração e Finanças	Solicitar a contratação de serviço de recuperação de créditos previdenciários sem a elaboração de estudo técnico preliminar (Lei nº 8666/93, art. 6º, IX, c/c art. 7º, I, § 2º, I, e § 9º), com base exclusivamente em proposta apresentada pela contratada que previa o pagamento dos honorários previamente à homologação pela Receita Federal do Brasil das compensações a serem promovidas por sua indicação (Apêndice 01, fls. 01-30). Assinar as notas de liquidação das despesas decorrentes da execução do Contrato nº 64/2018 tendo por fato gerador apenas as compensações de créditos previdenciários promovidas pelo Município por indicação da contratada, infringindo as regras de liquidação e pagamento das despesas públicas previstas nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64 (Apêndice 05). A Secretária Municipal deveria ter promovido estudos técnicos preliminares para definição da modelagem contratual que melhor atendesse aos interesses do Município antes de demandar a contratação em questão, e não ter se valido exclusivamente de proposta apresentada pela empresa interessada na celebração do contrato. Deveria, ainda, na fase de liquidação da despesa, ter se negado a assinar as notas de liquidação, condicionando-a à efetiva recuperação dos créditos previdenciários, a ser materializada pela homologação das compensações pela Receita Federal do Brasil ou por decisão judicial transitada em julgado.
	Nexo de Causalidade
	A solicitação da contratação do serviço sem a realização de estudos técnicos preliminares e a assinatura das notas de liquidação das despesas correspondentes levaram à realização de pagamento antecipado da importância de R\$ 86.552,87 ao Instituto IBRAMA a título de execução do Contrato nº 64/2018, o que configura pagamento de despesa sem prévia liquidação, em afronta ao disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.



Humberto Domingues Ferreira Prefeito Municipal	Homologar processo de inexigibilidade de licitação e assinar o contrato decorrente para execução de serviço de recuperação de créditos previdenciários contendo cláusula que possibilita o pagamento dos honorários pactuados previamente à homologação pela Receita Federal do Brasil das compensações promovidas por indicação da contratada (Apêndice 01, fls. 75, e Apêndice 02). Assinar ordem de pagamento dos honorários decorrentes da execução do Contrato nº 64/2018 tendo por fato gerador apenas as compensações de créditos previdenciários promovidas pelo Município sob indicação da contratada, infringindo as regras de liquidação e pagamento das despesas públicas previstas nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64 (Apêndice 05). O Prefeito deveria ter determinado a promoção de correção no termo de referência	A homologação do processo de inexigibilidade, a assinatura do contrato e a autorização para realização dos pagamentos, levaram à realização de pagamento antecipado da importância de R\$ 86.552,87 ao Instituto IBRAMA a título de execução do Contrato nº 64/2018, o que configura pagamento de despesa sem prévia liquidação, em afronta ao disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.
	e na minuta do contrato no sentido de condicionar os pagamentos dos honorários à contratada apenas após a efetiva recuperação dos créditos previdenciários, a ser materializada pela homologação das compensações pela Receita Federal do Brasil. Deveria, ainda, ter negado os pagamentos à contratada, condicionando-os à homologação das compensações pela Receita Federal do Brasil ou à decisão judicial transitada em julgado que reconhecesse o direito e os valores compensados.	
Instituto Brasileiro de Apoio à Modernização Administrativa – IBRAMA CNPJ 04.713.687/0001-63	Emitir ofícios à Prefeitura Municipal de Guiratinga indicando valores passíveis de compensação previdenciária na GFIP na pendência de processo judicial no qual os referidos créditos encontram-se em discussão, ou seja, antes do trânsito em julgado de decisão judicial, em afronta ao disposto no art. 170-A do CTN (Apêndice 05). Emitir notas fiscais de serviços e receber os valores correspondentes aos honorários incidentes sobre a suposta recuperação de créditos previdenciários promovidas pelo Município mediante compensação na Guia da GFIP dos valores indicados pela contratada, antes da homologação das compensações pela Receita Federal do Brasil ou de decisão judicial transitada em julgado que reconhecesse o direito e os valores compensados, configurando cobrança por serviço não executado (Apêndice 05). A empresa deveria ter faturado e cobrado do município os serviços efetivamente executados. Como se trata de contrato de resultado, o faturamento dos serviços deveria ter sido condicionado à efetiva recuperação dos créditos previdenciários, a ser materializada pela homologação das compensações pela Receita Federal do Brasil ou por decisão judicial transitada em julgado.	A indicação de valores a serem compensados na pendência de processo judicial e o faturamento e o recebimento dos valores correspondentes aos honorários incidentes sobre as compensações promovidas pelo município por orientação da contratada e sem a homologação pela Receita Federal do Brasil, levaram à realização de pagamento antecipado da importância de R\$ 86.552,87 ao Instituto IBRAMA a título de execução do Contrato nº 64/2018, o que configura pagamento de despesa sem prévia liquidação, em afronta ao disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

Fonte: relatório técnico de defesa – Doc. 240825/2019 – pag. 19

41. Por fim, informa que após o relatório técnico preliminar, foi realizada consulta no Portal Transparência do município em que se constatou que houve a realização de pagamentos adicionais ao Ibrama no valor de **R\$ 98.672,66**, com data base para correção monetária em 31/12/2018.



42. Em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, o **Ministério Público de Contas manifesta-se pela permanência da irregularidade JB03**, de responsabilidade solidária do Prefeito Humberto Domingues Ferreira, da Secretária Municipal de Administração e Finanças Guilhermina Ferreira Cunha Alcalá e do IBRAMA.

43. Apesar dos responsáveis terem encaminhado as defesas separadamente, todas apresentaram a mesma justificativa como foco, que é a não demonstração de uma conduta irregular que afrontasse norma e acarretasse o cometimento da irregularidade apontada.

44. Quanto à subsunção do fato à norma, denota-se que a equipe de auditoria foi muito objetiva nesse sentido, demonstrando desde o relatório preliminar a indicação dos responsáveis, a descrição das condutas e nexo de causalidade entre a conduta do agente e a irregularidade, conforme Anexo 2 do documento 229770/2018.

45. Nesse contexto, o Parecer Ministerial nº 2093/2019 é elucidativo ao descrever as condutas dos responsáveis, incluindo especificamente a da Oscip - Ibrama, e demonstrar que os termos do contrato continham vícios insanáveis por inobservância à norma legal, em que pese a alegação dos gestores de que o pagamento que observa os termos do contrato, por si só, considera-se legal. Vejamos:

2.4.3. Dos pagamentos efetuados ao IBRAMA

75. Sobre os pagamentos indevidos, fato que interessa não só à discussão do "fumus bonis iuris", mas também do "periculum in mora" e do próprio mérito da representação, passa-se à análise a seguir.

76. Conforme descrito no voto do relator, o IBRAMA estipulava os valores de supostos créditos com base em Guias de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social – GFPI.



77. Ocorre que essas são meramente declaratórias e precárias, dependendo de homologação em procedimento administrativo ou de aprovação por decisão judicial para que seja realizada a compensação.

78. Nesse sentido, detalha a Secex (Doc. nº 229770/18):

19. Reforça-se que o município tem pago os honorários à contratada tão somente pela compensação dos supostos créditos previdenciários nas guias da GFIP, conforme valores informados pelo instituto IBRAMA por meio de ofícios, sem a apresentação de relatório detalhado por meio do qual especifique, por folha de pagamento, as rubricas e respectivos valores que integraram de forma indevida a base de cálculo das contribuições recolhidas ao Regime Geral de Previdência Social, e independentemente de decisão da Receita Federal do Brasil ou do Poder Judiciário que homologue e/ou reconheça os valores compensados, configurando pagamento sem prévia liquidação, em afronta ao disposto nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

20. Nesse ponto, convém consignar que a recuperação de crédito tributário recolhido a maior não envolve apenas a discussão jurídica afeta à incidência ou não do tributo questionado sobre determinada base de cálculo – variável que ainda se encontra em discussão na via judicial –, mas contempla, ainda, uma verificação da exatidão dos valores correspondentes.

79. Ademais, é o art. 84, §1º, da IN 1.717/2017 da RFB:

Art. 84. O sujeito passivo que apurar crédito relativo às contribuições previdenciárias previstas nas alíneas "a" a "d" do inciso I do parágrafo único do art. 1º, passível de restituição ou de reembolso, inclusive o crédito relativo à Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), poderá utilizá-lo na compensação de contribuições previdenciárias correspondentes a períodos subsequentes, observado o disposto no art. 87-A.

§ 1º É vedada a compensação do crédito de que trata o caput, objeto de discussão judicial, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial. (grifou-se).

80. Igualmente, foi o que decidiu o TJ-MT, via 3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Mato Grosso, em sede do **Processo de Mandado de Segurança nº 1001803-70.2018.4.01.3600, cujo impetrante é o Município de Guiratinga**, ao estabelecer que: **"A compensação só poderá ser efetivada após o trânsito em julgado desta sentença"** (Doc. nº 229758/18, fls. 316 a 329).

81. Demais disso, o art. 62, da Lei nº 4.320/64, estabelece que o pagamento da despesa só será efetuado após regular liquidação, devendo cumprir, para tanto, os requisitos do art. 63 da mesma lei.

82. Assim, subentende-se que, até a efetiva recuperação desses créditos, é equivocada a decisão que antecipa o pagamento de honorários de êxito à contratada.



83. No caso dos autos, conforme comprovado na exordial, há havia sido paga ao IBRAMA a quantia de R\$ 46.192,56 (quarenta e seis mil, cento e noventa e dois reais e cinquenta e seis centavos), Doc. Nº 150738/18, fl. 15.

84. Ademais, juntou a Secex em seu relatório técnico preliminar, ofícios encaminhados pelo IBRAMA ao Município de Guiratinga com **possibilidades de aproveitamento de crédito**, mas **já acompanhados da nota de liquidação e comprovante de pagamento** (Doc. nº 229763/18), tendo sido demonstrado empenhos de R\$ 80.000,00 (Doc. nº 229763/18, fl. 01), já liquidado, R\$ 90.000,00 (Doc. nº 229763/18, fl. 48), do qual já havia sido liquidado R\$ 6.552,87 (Doc. nº 229762/18), **totalizando a quantia de R\$ 86.552,87 pagos ao IBRAMA com base em mera possibilidade de créditos**.

85. Não obstante, há ainda o risco de envidamento na quantia de R\$ 432.764,49 caso as compensações não sejam homologadas, conforme demonstrado em tabela elaborada pela Secex:

Tabela 01 – Demonstrativo de Valores Compensados e de Pagamentos de Honorários

Referência GFIP	Ofício IBRAMA	Compensação GFIP	Honorários Pagos
03/2018	R\$ 75.210,54	R\$ 75.210,54	R\$ 15.042,10
04/2018	R\$ 76.863,39	R\$ 76.863,39	R\$ 15.372,67
05/2018	R\$ 78.888,95	R\$ 78.888,95	R\$ 15.777,79
06/2018	R\$ 73.632,44	R\$ 73.632,44	R\$ 14.726,48
07/2018	R\$ 61.120,67	R\$ 61.120,67	R\$ 12.224,13
08/2018	R\$ 67.048,50	R\$ 67.048,50	R\$ 13.409,70
Total	R\$ 432.764,49	R\$ 432.764,49	R\$ 86.552,87

Fonte: Apêndice 05, fls. 13, 18, 25, 30, 41 e 59.

Fonte: Parecer do Ministério Público de Contas – Doc. Nº 91467/2019 – pág. 19/20

46. Do exposto, **remanesce o entendimento proferido no Parecer do Ministério Público de Contas nº 2.093/2019, de responsabilização do Prefeito Humberto Domingues Ferreira, da Secretária Municipal de Administração e Finanças, Guilhermina Ferreira Cunha Alcalá e do Instituto Brasileiro de Apoio à Modernização Administrativa - IBRAMA pela irregularidade JB03, à exceção do valor a ser restituído pelos responsáveis, o qual passa a ser de R\$ 98.672,66 (noventa e oito mil, seiscentos e setenta e dois reais e sessenta e seis centavos), valores apurados até setembro de 2019.**



3. CONCLUSÃO

47. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **retifica o Parecer Ministerial nº 2.093/2019, para alterar o valor a ser restituído, mantendo todos os demais termos, manifestando-se:**

a) pelo **conhecimento da Representação Externa**, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade;

b) pelo **saneamento do vício de citação**;

c) pela **procedência da Representação Externa** por estarem mantidas as irregularidades GB02 e JB03, devendo ser:

c.1) aplicada **multa** ao Presidente e Membros da Comissão Permanente de Licitação, **Marcus Vinícius da Silva Dias, José Teodoro Filho e Jefferson Rodrigues da Silva**, ao Prefeito Municipal **Humberto Domingues Ferreira** e ao **Sr. Juliano Luiz Alves de Matos**, Assessor Jurídico, pela irregularidade GB02, art. 286, II, do RI/TCE-MT;

c.2) aplicada **multa proporcional ao dano**, art. 7º, da Resolução nº 17/2016, bem como **determinação de restituição solidária da quantia de R\$ 98.672,66 (noventa e oito mil, seiscentos e setenta e dois reais e sessenta e seis centavos)** ao Prefeito **Humberto Domingues Ferreira**, à Secretária Municipal de Administração e Finanças **Guilhermina Ferreira Cunha Alcalá** e ao **IBRAMA** pela irregularidade JB03;

c.3) **recomendado à Prefeitura Municipal de Guiratinga** para que **anule o Contrato nº 64/2018**, atribuindo tal função à assessoria jurídica do município;

c.4) **determinado à Prefeitura Municipal de Guiratinga** que só **efetue as compensações dos créditos previdenciários discutidos por meio do**



mandado de segurança nº 1001803-70.2018.4.01.3600, junto à 3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Mato Grosso, após o trânsito em julgado da decisão que reconhecer o direito do município e que, sendo o caso de manutenção do Contrato nº 64/2018, só seja efetuado pagamentos ao IBRAMA após a homologação, pela Receita Federal do Brasil, das compensações promovidas pelo Município.

d) pela manutenção da decisão que concedeu a medida cautelar, não merecendo ser reparada;

e) pela remessa de cópias do processo à Delegacia da Receita Federal do Mato Grosso e ao Ministério Público Estadual do Mato Grosso, por haver indícios de atos de improbidade administrativa;

f) diante da realização de atividade tipicamente contratual e evidentemente fora daquelas autorizadas em lei, pela **representação do IBRAMA ao Ministério da Justiça** para o fim de abertura de processo administrativo de perda da qualificação de OSCIP, com fundamento no art. 7º da Lei nº 9.790/99.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 14 de novembro de 2019.

(assinatura digital)¹
GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.