



PROCESSO Nº	:	26.939-5/2018
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE GUIRATINGA
REPRESENTANTE	:	PAULO HENRIQUE GONÇALVES – CONTROLADOR INTERNO À ÉPOCA
REPRESENTADOS	:	HUMBERTO DOMINGUES FERREIRA – EX-PREFEITO MUNICIPAL GUILHERMINA FERREIRA CUNHA ALCALÁ – EX-SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS MARCUS VINICIUS SILVA DIAS – PRESIDENTE DA CPL À ÉPOCA JOSÉ TEODORO FILHO – MEMBRO DA CPL À ÉPOCA JEFFERSON RODRIGUES DA SILVA – MEMBRO DA CPL À ÉPOCA JULIANO LUIZ ALVES DE MATOS – ASSESSOR JURÍDICO À ÉPOCA – OAB/MT 19.730 INSTITUTO BRASILEIRO DE APOIO À MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – IBRAMA – REPRESENTANTE: SR. CLÁUDIO ROBERTO NUNES GOLGO
ADVOGADOS	:	ANDRÉ GOLGO ALVES – OAB/RS Nº 53.490 MICHELLE SOARES NUNES GOLGO – OAB/RS Nº 67.358 GEORGES DE ARAÚJO PASCAL – OAB/RS Nº 72.822 LUCAS RIGO PAVÃO – OAB/RS Nº 115.749
ASSUNTO	:	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR
RELATOR	:	CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

RELATÓRIO

1. Trata-se de **Representação de Natureza Externa- RNE** proposta pelo **Controlador Interno do Município de Guiratinga**, Sr. Paulo Henrique Gonçalves, em desfavor da Prefeitura de Guiratinga, sob a gestão do Sr. Humberto Domingues Ferreira, **em razão de suposto pagamento antecipado do Contrato nº 64/2018**, celebrado mediante o procedimento de **Inexigibilidade de Licitação nº 05/2018**, com o **Instituto Brasileiro de Apoio à Modernização Administrativa – IBRAMA**, que visou à prestação de serviços especializados de assessoria e consultoria para levantamento de dados, preparação, encaminhamentos e acompanhamento judicial da recuperação financeira dos





valores indevidamente exigidos, a título de contribuição indenizatória¹, e repassados à Receita Federal do Brasil.

2. Para tanto, o representante informou que o IBRAMA pela contraprestação dos serviços acima discriminados, nos termos da Cláusula 5.1 do aludido instrumento contratual, perceberia honorários vinculados ao êxito (efeito caixa), na base de 20% (vinte por cento) calculado sobre os valores auferidos pela Administração Municipal de Guiratinga, durante o prazo de 12 (doze) meses.

3. Todavia, narrou que constatou indícios de que o ente estava autorizando e realizando pagamentos dos honorários sem a efetiva certeza de concretização das demandas instauradas perante a Receita Federal do Brasil, até mesmo antes do trânsito em julgado das ações judiciais para reconhecer o direito de compensação tributária, o que retrata um prejuízo futuro aos cofres públicos. Dessa maneira, pontuou que deu ciência da situação irregular ao gestor responsável, porém, considerando a sua omissão, só lhe restou protocolar neste Tribunal de Contas a presente peça.

4. O Relator à época **admitiu a RNE** e enviou os autos para análise da equipe de auditoria competente (doc. digital nº 151927/2018).

5. Com efeito, **a extinta Secex de Contratações Públicas, mediante Relatório Técnico** contido no doc. digital nº 229770/2018, primeiramente, sustentou que a contratação direta realizada, mediante procedimento de inexigibilidade, configura inobservância do dever legal de licitar previsto no art. 37, XXI, da CF, pois não se enquadra em nenhuma das hipóteses descritas no art. 25 da Lei 8.666/93. Nessa seara, pressupondo as possíveis situações em que a contratação poderia se encaixar², com base em entendimentos jurisprudenciais já consolidados pelos Tribunais Superiores, afirmou que o objeto do contrato não contém natureza singular, que não houve comprovação de que os responsáveis pela execução do serviço detêm notória especialização, bem como não se

¹ Contribuição indenizatória incidente sobre as parcelas percebidas por agente público a título de horas extraordinárias, auxílio doenças/acidentes, terço constitucional de férias e outras verbas indenizatórias no Município de Guiratinga.

² art. 25, II, da Lei 8.666/93





verificou qualquer circunstância que configurasse inviabilidade fática e/ou jurídica de competição. Além disso, narrou que inexistia estudo técnico preliminar para subsidiar a elaboração do respectivo Termo de Referência do certame, tendo sido apenas utilizada a proposta de prestação de serviços apresentada pelo próprio IBRAMA.

6. **Quanto ao objeto do contrato, embora tenha registrado a falta de clareza na sua especificação,** elucidou que a sua finalidade é recuperar os créditos previdenciários supostamente recolhidos de forma indevida pelo município à Receita Federal do Brasil, com o fundamento de que tais contribuições incidiram sobre parcelas de natureza indenizatória. **No que se refere à forma de pagamento,** explicou que é um contrato de resultado, visto que foi estipulado honorários de 20% sobre o valor dos créditos recuperados³. De qualquer forma, admitiu que o aludido instrumento não é claro também nesse aspecto, pois as cláusulas 5.2 e 5.7 conferem margem para que ocorram pagamentos antecipados.

7. A par do arrazoado e partindo da premissa que os pagamentos estão relacionados ao êxito dos serviços prestados, frisou que o pagamento só poderia ser concretizado após decisão administrativa homologatória de eventual compensação tributária promovida pelo município ou de decisão transitada em julgado que reconheça o direito pleiteado.

8. Nessa vertente, descreveu que o IBRAMA, em decorrência do contrato celebrado, impetrou Mandado de Segurança, sendo que em 6/11/2018 foi exarada sentença que reconheceu a necessidade de suspender a exigibilidade das contribuições cobradas sobre as parcelas de natureza indenizatória e ganhos não habituais pagos a agentes públicos, bem como autorizou a compensação dos valores pagos indevidamente; **contudo, ressaltou que tais procedimentos foram expressamente condicionados ao trânsito em julgado da sentença que ainda não tinha acontecido.**

³ Cláusula 5.1 do contrato.





9. Em que pese a condição imposta na sentença supramencionada, identificou que, mesmo sem a concretização da coisa julgada, houve o pagamento ao IBRAMA, no importe de R\$ 86.552,87. Destarte, ressaltou que o município pagou os honorários à contratada tão somente pela compensação dos supostos créditos previdenciários nas guias da GFIP, de acordo com os valores informados pelo instituto, sem ao menos apresentar relatório que *“...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...”*

10. Por consequência, em razão da incerteza da legalidade dos valores que estavam sendo compensados por suposto pagamento indevido à Receita Federal, valorando as compensações feitas nos meses 03 a 08/2018, ventilou a possibilidade de risco de endividamento⁴, caso não seja confirmada a ilegalidade do repasse de tais valores.

11. Assim, com base nas informações e elementos de prova averiguados, **a equipe de auditoria discriminou a existência de 2 irregularidades e seus responsáveis, nos termos estipulado abaixo:**

Responsáveis:

Humberto Domingues Ferreira – Prefeito Municipal

Juliano Luiz Alves de Matos – Assessor Jurídico

Marcus Vinícius Silva Dias – Presidente CPL

José Teodoro Filho – Membro CPL

Jefferson Rodrigues da Silva – Membro CPL

1) GB02. LICITAÇÃO_GRAVE. Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação (arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993).

1.1) 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).

Responsáveis:

Humberto Domingues Ferreira – Prefeito Municipal

Guilhermina Ferreira Cunha Alcalá – Secretária Municipal de Administração e Finanças

Instituto Brasileiro de Apoio à Modernização Administrativa – IBRAMA

⁴ Tabela 01 – Demonstrativo de Valores Compensados e Pagamentos de Honorários constante na fl. 9 do doc. digital nº 229770/2018.





2) JB03. DESPESA_GRAVE. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63 § 2º, da Lei nº 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73 da Lei nº 8.666/93).

2.1) 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.

12. Ademais, a equipe de auditoria entendeu que houve o preenchimento dos requisitos necessários para sugerir a concessão de **medida cautelar**, com o intuito de **suspender as compensações financeiras e os pagamentos decorrentes da execução do Contrato nº 64/2018**, até o julgamento do mérito da representação.

13. Ato contínuo, o então Relator proferiu o **Julgamento Singular nº 1091/LCP/2018** (doc. digital nº 236713/2018), cujo teor **concedeu a referida medida cautelar** nos termos pleiteados pela equipe de auditoria e ainda impôs multa diária de 10 UPFs/MT no caso de descumprimento. Por conseguinte, em consonância com o Parecer Ministerial (doc. digital nº 240901/2018), a aludida medida foi homologada por unanimidade pelo Plenário deste Tribunal, mediante o **Acórdão nº 579/2018-TP** (doc. digital nº 262558/2018).

14. Nesse ínterim, em decorrência da deliberação acerca da cautelar, **os representados apresentaram manifestação conjunta** (doc. digital nº 253177/2018), por meio da qual rebateram as irregularidades anunciadas e expuseram a ausência de justificativa sustentável para a manutenção dessa medida excepcional. Sob essa ótica, afirmaram que a cautelar foi concedida baseada num juízo de incerteza, sem a comprovação do potencial dano ao erário e risco à continuidade do contrato pactuado.

15. A **equipe de auditoria**, por meio do **Relatório Técnico de Defesa** (doc. digital nº 83571/2019), inicialmente, comentou sobre a possibilidade de haver vício de citação, tendo em vista que os agentes responsáveis não foram citados para apresentarem defesa, por constar nos autos apenas ofício de notificação ao então Prefeito para se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias sobre a cautelar expedida por este Tribunal. Sem embargo, posicionou-se no sentido de que o mencionado vício foi suprido com o





comparecimento espontâneo das partes aos autos, nos termos já descritos no parágrafo anterior.

16. **No tocante ao mérito da RNE**, não acatou as justificativas preliminares apresentadas e concluiu pela permanência das irregularidades previamente indicadas, bem como da medida cautelar concedida e homologada. Desse modo, sugeriu o julgamento pela procedência da presente representação, com aplicação de multa e determinações ao município, além de envio de cópia dos autos à Delegacia da Receita Federal de Mato Grosso.

17. **O Ministério Público de Contas**, mediante o Parecer nº 2.093/2019 (doc. digital nº 91467/2019), da lavra do Procurador de Contas, Dr. Gustavo Coelho Deschamps, opinou na forma transcrita abaixo:

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, **Sr. 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\$ 86.552,87** 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.

18. Em análise, **o então Relator chamou o feito à ordem**, pois percebeu que não foi procedida a regular citação dos representados, sobretudo porque a manifestação protocolada decorreu da norma prevista no art. 302-A da Resolução 14/2007-RITCE/MT, vigente à época, ou seja, restringiu-se ao incidente cautelar. Além disso, salientou que, diferentemente da unidade técnica, apenas o Ministério Público de Contas posicionou-se pela condenação solidária do Prefeito à época e do IBRAMA. Dessa feita, ante os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, bem como dos princípios da confiança e da vedação às decisões surpresa, proferiu decisão (doc. digital nº 201762/2019), **determinando a notificação de todos os representados para apresentação de defesa quanto ao mérito da presente representação**, as quais foram implementadas mediante o envio dos Ofícios de nºs 961 a 967/2019.

19. **Os representados vinculados ao município protocolaram defesa conjunta (doc. digital nº 224083/2019), enquanto o IBRAMA exerceu o contraditório de forma isolada (doc. digital nº 225614/2019), por meio de seus procuradores legais.**

20. **Na defesa conjunta, os representados** expuseram que o procedimento de inexigibilidade foi feito com base no art. 25, II, da Lei 8.666/93 e amparou-se em vasta jurisprudência e doutrinadores renomados. Assim, arguiram que a singularidade do serviço está relacionada à discricionariedade do gestor e a sua





identificação decorre da análise de circunstâncias específicas. Para complementar, alegaram que o STJ decidiu que o serviço advocatício, que corresponde ao objeto contratado, por si só, possui natureza singular. Também refutaram a assertiva do Ministério Público de Contas no sentido de que deveria ter sido realizado Termo de Parceria em vez de contrato com a OSCIP, pois, na sua concepção, o procedimento realizado com vistas a atender a Lei 8.666/93, demonstra muito maior zelo do gestor do que se fosse realizado um simples Termo de Parceria.

21. Outrossim, afirmaram que os pagamentos efetuados ao IBRAMA ocorreram dentro da legalidade, visto que foram feitos de acordo com a cláusula contratual, a qual prevê que deve ocorrer mediante efeito caixa, ou seja, conforme os valores entrarem nos cofres municipais, fato esse que aconteceu. Também anunciaram que a compensação é um direito subjetivo do contribuinte, não sendo correto sustentar que para a sua concretização torna-se necessária autorização judicial ou administrativa para que se goze de tal prerrogativa.

22. À vista dessas explanações, postularam a desconsideração dos fatos que lhes foram imputados, na medida em que atuaram em cumprimento ao que determina a Lei de Licitações e contratos públicos.

23. **Já a defesa do IBRAMA** contestou sua responsabilidade em decorrência da irregularidade que lhe foi direcionada. Nesse norte, aduziu que apenas o Ministério Público de Contas fez tal apontamento ao Instituto em todo o trâmite processual. Logo, destacou que não possui qualquer ingerência sobre a forma de contratação e pagamento pelo município.

24. Portanto, esclareceu que o único fato pertinente ao Instituto é que esse foi contratado, prestou serviços e recebeu os valores de acordo com o contrato celebrado, que foi posteriormente suspenso em razão de medida cautelar.

25. Frente às razões expendidas, pleiteou o seu afastamento do polo passivo da RNE.





26. Em sede de **Relatório Técnico de Defesa** (doc. digital nº 240825/2019), a **equipe de auditoria** manteve as irregularidades descritas inicialmente.

27. Assim, acentuou que, ao contrário do que foi alegado, houve desde o Relatório Técnico Preliminar a imputação de responsabilidade ao IBRAMA referente ao pagamento antecipado e sem regular liquidação do Contrato nº 64/2018, com a indicação das suas condutas e o nexo de causalidade com o fato irregular.

28. Prosseguindo, também refutou as argumentações dos demais representados. Desse modo, fixou que as condutas irregulares de todos eles foram devidamente individualizadas e retratam fatos incontroversos, na medida em que não foram impugnadas, pois os responsáveis limitaram-se a defender a legalidade do procedimento de contratação e da execução do contrato como um todo. Ainda nesse patamar, reiterou a ausência de estudos preliminares para dar legitimidade ao contrato e citou julgados do TCU e do STJ⁵, com o intuito de demonstrar que mesmo na contratação de serviços de advocacia não é dispensável o cumprimento dos requisitos da singularidade do serviço, inviabilidade da competição e notória especialização. A respeito do pagamento antecipado, reproduziu os argumentos já utilizados para manter a irregularidade e enfatizou que a compensação de crédito, com supedâneo no art. 170-A do Código Tributário Nacional e 84 da Instrução Normativa RFB nº 1.717/2017, só pode ocorrer após o trânsito em julgado da decisão judicial.

29. Estritamente sobre o valor dos pagamentos indevidos apontados no Relatório Técnico Preliminar, comunicou que, em nova consulta realizada no Portal Transparência da Prefeitura, visualizou que, na data de 10/8/2018, houve a realização de pagamentos adicionais ao IBRAMA, passando a totalizar o montante de **R\$ 98.672,66**, com data base para correção monetária em 31/12/2018.

⁵ Ao citar os julgados, realçou que um deles abrange contexto fático idêntico desta RNE





30. Pelos precedentes argumentos, **sugeri a manutenção da decisão que homologou a medida cautelar, a procedência da representação com aplicação de multas, restituição de valores de forma solidária entre os responsáveis, recomendação e determinação à municipalidade, bem como o envio de cópia dos autos à Delegacia da Receita Federal de Mato Grosso e ao Ministério Público Estadual.**

31. O **Ministério Público de Contas** validou o último entendimento técnico, razão pela qual, por meio do Parecer nº 5.430/2019, **retificou o Parecer anterior para tão somente alterar e atualizar o valor a ser restituído pelos responsáveis, na forma indicada pela equipe de auditoria.**

32. É o relatório.

Cuiabá, MT, 4 de abril de 2023.

*(assinatura digital)*⁶

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**
Relator

⁶Documento 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.

