



PROCESSO Nº : 27.659-6/2017 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ESPIRIDIÃO
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
GESTOR : MARTINS DIAS DE OLIVEIRA (PREFEITO)
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

PARECER Nº 4.619/2019

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ESPIRIDIÃO. CONVITE Nº 002/2017. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ASSESSORIA E CONSULTORIA PARA O DESEMPENHO DE ATRIBUIÇÕES INEDERENTES A CARGOS PÚBLICOS. RATIFICAÇÃO DO PARECER Nº 4.629/2018, PELO CONHECIMENTO, PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO, APLICAÇÃO DE MULTA E EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO.

1. RELATÓRIO

1. Retornam os autos tratando-se de **Representação de Natureza Interna**¹ formulada pelo *Ministério Público de Contas* em face da **Prefeitura Municipal de Porto Espiridião**, sob gestão do **Sr. Martins Dias de Oliveira**, em virtude de possíveis irregularidades no Convite nº 002/2017², bem como em razão de omissão no envio de documentos de remessa obrigatória ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

2. Tais fatos culminaram na imputação das seguintes irregularidades ao **Sr. Martins Dias de Oliveira**, prefeito municipal:

Responsável: MARTINS DIAS DE OLIVEIRA - Prefeito do Município de Porto Espiridião / Período: 01/01/2017 a 31/12/2020

1. GB 13. Licitação Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

1 Documentos digitais nº 263482/2017 e 330940/2017.

2 Deflagrado pelo município para a contratação de empresa especializada na “prestação e serviços de assessoria e consultoria administrativa na área pública”, **consoante documentos inseridos no Sistema Aplic.**





1.1. O objeto da licitação visa contratar serviços cuja competência legal é do Controle Interno, da Procuradoria Jurídica e do Fiscal de Contratos;

2. MB 02. Prestação Contas_Grave. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

2.1. Ausência de remessa ao sistema Aplic, dos documentos obrigatórios de envio imediato, referentes aos procedimentos licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal de Porto Esperidião;

2.2. Ausência de remessa ao sistema Aplic, dos documentos obrigatórios referentes aos contratos firmados pelo ente.

3. Devidamente citado³, o responsável apresentou a defesa visível no documento digital nº **158853/2018**, sustentando a legalidade da contratação à vista, sobretudo, do Parecer Jurídico nº 11, expedido pelo Procurador Municipal, **Sr. José de Barros Neto**, o qual opinou pela legalidade da licitação e prosseguimento do certame.

4. Sustentou, ainda, dificuldades no envio dos documentos ao sistema Aplic, em razão de atualização nos sistemas informatizados da Prefeitura.

5. Em análise à peça defensiva, a Secretaria de Controle Externo manifestou-se pelo afastamento do achado de sigla **MB 02**, tendo em vista a matéria já estar sendo tratada nos autos nº **25.030-9/2018**, e pela manutenção da irregularidade de sigla **GB 13**.

6. Na sequência, os autos foram remetidos ao *Ministério Público de Contas*, ocasião em que, em consonância ao entendimento da Secretaria de Controle Externo, opinou pelo afastamento da irregularidade inscrita sob a sigla **MB 02**, haja vista os fatos já se encontrarem em apuração em autos específicos, bem como pela manutenção da irregularidade **GB 13**, tendo em vista que os argumentos defensivos não foram capazes de afastá-la.

7. Ato seguinte, o Conselheiro Relator, por meio do Despacho encartado no documento digital nº 128894/2019, determinou o retorno dos autos à Secretaria de Controle Externo de Administração Municipal para inclusão do Procurador Jurídico de

³ Por intermédio do Ofício nº 569/2018/GAB-JBC – Documento digital nº 128710/2018.





Porto Espiridião, **Sr. José de Barros Neto**, no polo passivo da representação.

8. Por meio do relatório técnico visível no documento digital nº 173037/2017 houve a inclusão do servidor na relação jurídico-processual, imputando-lhe a seguinte irregularidade:

Responsável: José de Barros Neto – Procurador Jurídico do Município

1. GB 13. Licitação_Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

1.1. O objeto da licitação visa contratar serviços cuja competência legal é do Controle Interno, da Procuradoria Jurídica e do Fiscal de Contratos;

9. Devidamente citado⁴, o Procurador apresentou a defesa jungida no documento digital nº 190698/2019, sustentando, em suma, a ausência de responsabilidade haja vista não ter agido com dolo, má-fé ou erro grosseiro.

10. Em novo relatório técnico de defesa (documento digital nº 215870/2019), a Secex pontuou que os argumentos defensivos não foram suficientes ao saneamento da irregularidade, mantendo-a, também, em relação ao Procurador Jurídico, **Sr. José de Barros Neto**.

11. Ato sequencial, vieram os autos para manifestação ministerial, nos termos do artigo 99, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminarmente

12. A Representação de Natureza Interna encontra previsão no art. 46, inciso IV, da Lei Complementar n. 269/2007, c/c art. 224, inciso II, “a” e “b”, do Regimento Interno do TCE/MT, consistindo em notícia ou acusação de irregularidades que digam respeito às matérias de competência do Tribunal de Contas, formalizada pelos titulares das unidades técnicas ou pelo *Ministério Público de Contas*.

⁴ Por meio do Ofício nº 983/2019/GCI/JBC – documento digital nº 181015/209.





13. De acordo com o art. 225, do RITCE/MT, as representações de natureza interna devem observar os seguintes requisitos, além daqueles insculpidos no art. 219⁵: I) a indicação do ato ou fato tido como irregular ou ilegal e seu fundamento legal⁶; II) a identificação dos responsáveis e a descrição de suas condutas⁷; III) o período a que se referem os atos e fatos representados⁸; IV) a apresentação de evidências que comprovem a materialidade e a autoria dos atos e fatos representados⁹.

14. No caso em comento, a representação foi redigida em linguagem clara e compreensível, sob matéria de competência do Tribunal de Contas, indicando os possíveis responsáveis (**Sr. Martins Dias de Oliveira, Prefeito Municipal, e Sr. José de Barros Neto, Procurador Jurídico**), o ano e/ou data em que os fatos ocorreram (**2017**), assim como os indícios e evidência das irregularidades noticiadas (**Edital de Licitação e demais documentos inseridos no Sistema Aplic**), aquilatando, portanto, os requisitos previstos nos artigos 225 e 219, do RITCE/MT, **razão pela qual o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo seu conhecimento**¹⁰.

2.2 Mérito

15. A presente **Representação de Natureza Interna** foi proposta pelo *Ministério Público de Contas* em face da **Prefeitura Municipal de Porto Espiridião**, em razão de possíveis irregularidades no Convite nº 002/2017¹¹ e da ausência de remessa de informações ao Tribunal de Contas, conforme irregularidades a seguir analisadas:

2.2.1 Da Irregularidade - GB 13

Responsáveis: MARTINS DIAS DE OLIVEIRA - Prefeito do Município Porto Espiridião e

5 Art. 219. As denúncias e representações deverão atender cumulativamente os seguintes requisitos: I. redação em linguagem clara e compreensível; II. matéria de competência do Tribunal; III. identificação do objeto denunciado ou representado; IV. descrição dos fatos irregulares; V. indicação, quando possível, dos nomes dos prováveis responsáveis; VI. indicação, quando possível, do ano ou data em que os fatos ocorreram; VII. indícios de que os fatos denunciados ou representados constituam irregularidade.

6 O objeto da licitação visa contratar serviços cuja competência legal é do Controle Interno, da Procuradoria Jurídica e do Fiscal de Contratos - Lei nº 8.666/1993 e legislação específica do ente.

7 Documentos digitais nº 263482/2017 e 330940/2017.

8 Convite nº 002/2017.

9 Consoante documentos inseridos no Sistema Aplic.

10 Em conformidade ao Parecer nº 6.101/2017 (documento digital nº 330940/2017) e à Decisão encartada no documento digital nº 264968/2017.

11 Deflagrado pelo município para a contratação de empresa especializada na “prestação e serviços de assessoria e consultoria administrativa na área pública”, **consoante documentos inseridos no Sistema Aplic.**





JOSÉ DE BARROS NETO – Procurador Jurídico do Município

1. GB 13. Licitação_Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

1.1. O objeto da licitação visa contratar serviços cuja competência legal é do Controle Interno, da Procuradoria Jurídica e do Fiscal de Contratos;

16. Consoante apontado na Representação de Natureza Interna (documento digital nº 263482/2017), no Parecer Ministerial nº 6.101/2017 (documento digital nº 330940) e no **Relatório Técnico Preliminar (documento digital nº 173037/2019)**, o Município de Porto Espiridião deflagrou licitação na modalidade Convite, para a contratação de empresa especializada em assessoria e consultoria em “Administração Pública”, para realização das seguintes atividades¹²:

1. Análise preventiva, *in loco*, dos documentos administrativos, nas áreas de Compras, Licitações e Contratos;
2. Orientação técnica programada ou eventual nas áreas de Compras, Licitações e Contratos;
3. Orientação na Gestão de Recursos Humanos envolvendo os contratos temporários de pessoal;
4. Orientação na formalização de procedimentos licitatórios de serviços em todas as modalidades;
5. Orientação na formalização de contratos administrativos;
6. Orientação na gestão de pessoal nas mais diversas áreas de complexidade;
7. Orientação nos procedimentos e formulação de atos administrativos diversos;
8. Elaboração e orientação para a emissão de pareceres técnicos sobre licitações, contratos e projetos de leis;
9. Realização de visita preventiva, *in loco*, durante a vigência do contrato, com apresentação de relatórios técnicos, realizados no ato da prestação do serviço, contendo orientações diretas aos setores envolvidos e orientações específicas ao titular da contratante.

17. Tais atividades, no entanto, imiscuem-se às atribuições previstas a servidores efetivos da prefeitura, especialmente, aos cargos de Controlador Interno e Procurador Jurídico, assim como às atribuições dos Fiscais de Contrato, consoante se denota da Lei Municipal nº 474/2008, da Lei Complementar Municipal nº 018/2003 e da Lei de Licitações, *in verbis*:

LEI Nº 474/2008

(Dispõe sobre o sistema de Controle Interno)

Artigo 5º – São responsabilidades da Unidade de Controle Interno referida no artigo 7º, além daquelas dispostas nos arts. 74 da CF e 52 da CE, também as seguintes:

¹² Conforme edital de licitação alimentado no Sistema Aplic.





- I – coordenar as atividades relacionadas com o Sistema de Controle Interno da Prefeitura Municipal, abrangendo as administrações Direta e Indireta, e Câmara Municipal, promover a integração operacional e orientar a elaboração dos atos normativos sobre procedimentos de controle;
- II – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, supervisionando e auxiliando as unidades executoras no relacionamento com o Tribunal de Contas do Estado, quanto ao encaminhamento de documentos e informações, atendimento às equipes técnicas, recebimento de diligências, elaboração de respostas, tramitação dos processos e apresentação dos recursos;
- III – assessorar a administração nos aspectos relacionados com os controles interno e externo e quanto à legalidade dos atos de gestão, emitindo relatórios e pareceres sobre os mesmos;
- IV – interpretar e pronunciar-se sobre a legislação concernente à execução orçamentária, financeira e patrimonial;
- V – medir e avaliar a eficiência e eficácia dos procedimentos de controle interno, através das atividades de auditoria interna a serem realizadas, mediante metodologia e programação próprias, nos diversos sistemas administrativos da Prefeitura Municipal, abrangendo as administrações Direta e Indireta, e Câmara Municipal, expedindo relatórios com recomendações para o aprimoramento dos controles;
- VI – avaliar o cumprimento dos programas, objetivos e metas espelhadas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento, inclusive quanto às ações descentralizadas executadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e de Investimentos;
- VII – exercer o acompanhamento sobre a observância dos limites constitucionais, da Lei de Responsabilidade Fiscal e os estabelecidos nos demais instrumentos legais;
- VIII – estabelecer mecanismos voltados a comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência e economicidade na gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional da Prefeitura Municipal, abrangendo a administração Direta e Indireta, e Câmara Municipal, bem como, na aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- IX – aferir a destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- X – acompanhar a divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial quanto ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária e ao Relatório de Gestão Fiscal, aferindo a consistência das informações constantes de tais documentos;
- XI – participar do processo de planejamento e acompanhar a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária;
- XII – manifestar-se, quando solicitado pela administração, acerca da regularidade e legalidade de processos licitatórios, sua dispensa ou inexigibilidade e sobre o cumprimento e/ou legalidade de atos, contratos e outros instrumentos congêneres;
- XIII – propor a melhoria ou implantação de sistemas de processamento eletrônico de dados em todas as atividades da administração pública, com o objetivo de aprimorar os controles internos, agilizar as rotinas e melhorar o nível das informações;
- XIV – instituir e manter sistema de informações para o exercício das





atividades finalísticas do Sistema de Controle Interno;
XV – alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure imediatamente, sob pena de responsabilidade solidária, as ações destinadas a apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais, ilegítimos ou antieconômicos que resultem em prejuízo ao erário, praticados por agentes públicos, ou quando não forem prestadas as contas ou, ainda, quando ocorrer desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;
XVI – revisar e emitir parecer sobre os processos de Tomadas de Contas Especiais instauradas pela Prefeitura Municipal, incluindo suas administrações Direta e Indireta, e pela Câmara Municipal, inclusive sobre as determinadas pelo Tribunal de Contas do Estado;
XVII – representar ao TCE-MT, sob pena de responsabilidade solidária, sobre as irregularidades e ilegalidades que evidenciem danos ou prejuízos ao erário não reparados integralmente pelas medidas adotadas pela administração;
XVIII – emitir parecer conclusivo sobre as contas anuais prestadas pela administração.

Artigo 6º – As diversas unidades componentes da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal, abrangendo as administrações Direta e Indireta, e da Câmara Municipal, no que tange ao controle interno, têm as seguintes responsabilidades:

I – exercer os controles estabelecidos nos diversos sistemas administrativos afetos à sua área de atuação, no que tange a atividades específicas ou auxiliares, objetivando a observância à legislação, a salvaguarda do patrimônio e a busca da eficiência operacional;
II – exercer o controle, em seu nível de competência, sobre o cumprimento dos objetivos e metas definidas nos Programas constantes do Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Orçamento Anual e no cronograma de execução mensal de desembolso;
III – exercer o controle sobre o uso e guarda de bens pertencentes à Prefeitura Municipal, abrangendo as administrações Direta e Indireta, e Câmara Municipal, colocados à disposição de qualquer pessoa física ou entidade que os utilize no exercício de suas funções;
IV – avaliar, sob o aspecto da legalidade, a execução dos contratos, convênios e instrumentos congêneres, afetos ao respectivo sistema administrativo, em que a Prefeitura Municipal, abrangendo a administração Direta e Indireta, e Câmara Municipal, seja parte;
V – comunicar à Unidade de Controle Interno da Prefeitura Municipal, abrangendo a administração Direta e Indireta, e Câmara Municipal, qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tenha conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária.

LEI COMPLEMENTAR Nº 018/2003
(Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos)

ANEXO IV- 29

ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO

CARGO: ADVOGADO

(...)

Atribuições:

a) **Descrição Sintética:** Prestar assessoria jurídica ao Chefe do Executivo e aos órgãos administrativos da Prefeitura Municipal.

b) **Descrição Analítica:** Representar o Município em qualquer instância judicial, atuando nos feitos em que a mesma seja autora ou ré,





assistente, oponente ou simplesmente interessada. Participar de inquéritos administrativos e dar orientação na realização dos mesmos. Efetuar a cobrança judicial da Dívida Ativa. Emitir, por escrito, os pareceres que lhes forem solicitados, fazendo os estudos necessários de alta indagação, nos campos da pesquisa da doutrina, da legislação e da jurisprudência, de forma a apresentar um pronunciamento devidamente fundamentado e jurídico. Responder as consultas sobre interpretações de textos legislativos que interessarem ao Serviço Público Municipal. Estudar assuntos de direito, de ordem geral ou específica, de modo a habilitar o Município a solucionar problemas administrativos. Estudar, redigir e minutar termos de compromisso e responsabilidade, contratos de concessão, locação, comodato, loteamentos, convênios, contratos, atos que se fizerem necessários à legislação municipal. Estudar, redigir e minutar desapropriações, doações em pagamento, hipotecas, compras e vendas, permutas, doações, transferências de domínio e outros títulos. Elaborar anteprojetos de lei e decretos. Proceder ao exame de documentos necessários à formalização dos títulos administrativos que versem sobre assuntos jurídicos. Executar outras tarefas correlatas, de interesse da administração e da Prefeitura Municipal.

LEI 8.666/93

SEÇÃO IV

DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§1º O representante da Administração anotarará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

18. Nesse sentido, pontuaram as manifestações técnicas que a contratação de atividades de consultoria e assessoria, embora permitida, deve observar os critérios definidos pela **Resolução de Consulta nº 17/2012**, especialmente **quanto à necessidade individualização de seu objeto (isto é, que se refira a um objeto ou contrato específico), com vigência definida e observando as disposições da Lei de Licitações, veja-se:**

Contrato. Contratação de serviços acessórios e instrumentais para apoio a órgãos responsáveis pela cobrança de créditos tributários. Possibilidade.

1) É possível a contratação de prestadores de serviços para consultoria e assessoramento com intuito de desenvolver e dar suporte estrutural e técnico na implantação de metodologia para que a Administração Pública transforme em pecúnia os créditos inadimplidos, envolvendo ações para localização de devedores e seus patrimônios, bem como a sistematização e a transferência de conhecimento, contribuindo para uma efetiva cobrança tributária, no âmbito estadual, desde que não objetive a terceirização indevida de atividades típicas estatais, ou seja, atividades de execução direta de procedimentos de cobrança de créditos





tributários, afetas exclusivamente a agentes do Estado. 2) A contratação de empresa especializada a transmitir seu conhecimento técnico para a implementação de uma Administração Pública gerencial deverá se dar através de procedimento que respeite a Lei nº 8.666/93. 3) A atuação da empresa contratada deverá se dar em certo e determinado órgão e com tempo determinado, tudo segundo o Poder discricionário do Chefe do Poder Executivo. 4) Na hipótese de ocorrência da contratação evidenciada nos itens anteriores, devem ser observados e resguardados pelo tomador e prestador dos serviços os princípios constitucionais da intimidade e privacidade do contribuinte devedor, bem como as regras de sigilo fiscal estabelecidas pelo ordenamento jurídico pátrio. (CONSULTAS. Relator: DOMINGOS NETO. Resolução De Consulta 17/2012 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 23/10/2012. Publicado no DOE-MT em 25/10/2012. Processo 162299/2012).

19. Assim, consignou a representação, dentre outros pontos, que o certame não apresentou objeto definido, já que a prestação dos serviços ocorreria em todos os setores da Prefeitura, de forma preventiva, durante o exercício de 2017, traduzindo-se em verdadeira terceirização indevida de atividades tipicamente estatais (finalísticas) que devem ser desempenhadas por servidores efetivos.

20. Em sede de defesa (documento digital nº 158853/2018), o Sr. Martins Dias de Oliveira, prefeito municipal, sustentou que o processo de contratação teria ocorrido dentro da mais alta legalidade, obedecendo a todos os princípios que norteiam a administração pública.

21. Sustentou que todas as fases do procedimento licitatório foram fielmente cumpridas, conforme explicitado no parecer jurídico exarado pelo Procurador do Município, Sr. José de Barros Neto, cujos trechos de maior relevância foram a seguir transcritos:

Examinando a minuta do Edital em tela, verificamos que ele atente ao disposto no art. 40 da referida Lei, bem como a outros dispositivos legais correlatos. Além disso, atende ainda às condições específicas da licitação no que diz respeito ao seu objeto.

(...)

Desse modo, estando à minuta do Edital e do contrato em conformidade com as disposições da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o parecer é favorável ao prosseguimento da licitação.

22. Alegou o gestor que, diante do Parecer Jurídico exarado, entendeu regular o procedimento deflagrado, inclusive quanto a seu objeto.





23. Ademais, sustentou que sua intenção foi buscar uma empresa com amplo conhecimento em “administração pública” para assessorar os trabalhos desenvolvidos pelo ente municipal, tendo em vista que, por se tratar de um município pequeno, possui um número reduzido de servidores e com pouca qualificação, para atender grande demanda de serviços administrativos, afetos a um amplo espectro de normas vigentes.

24. Ressaltou que a contratação ocorreu no início de sua gestão, quando se deparou com inúmeras dificuldades, as quais demandariam tempo, quantidade de mão de obra e, sobretudo, qualificação dos servidores para sua resolução.

25. Dessa forma, alegou que a solução encontrada pela gestão foi a Deflagração do Procedimento Licitatório em questão, objetivando a contratação de empresa que prestasse assessoria à Administração Pública.

26. Por sua vez, o **Sr. José de Barros Neto**, Procurador Municipal, sustentou em sua **defesa (documento digital nº 190698/2017)** que os autos da licitação foram encaminhados para ser examinado e aprovado, conforme o parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/1993, sendo o parecer emitido nas circunstâncias em que foi solicitado, não havendo pedido expresso do Prefeito para que se opinasse sobre a legalidade da contratação da assessoria.

27. Destacou que o parecer emitido, avaliou se o objeto atendia às condições específicas da licitação, conforme os artigos 14, 38, *caput* e 40, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.

28. Apontou que o objeto da licitação atendia aos mencionados artigos porquanto encontrava-se caracterizado de forma adequada, sucinta e clara, não lhe cabendo análise quanto ao mérito da contratação, incumbência do gestor.

29. Declarou que, ao ser solicitado a emissão de parecer sobre os documentos abordados na fase interna da licitação, o fez exarando opinião pela





legalidade e continuidade da licitação porque as minutas de edital e contrato encontravam-se adequadas à previsão normativa (estabelecimento de prazos de vigência, especificação do objeto, justificativa para a contratação dentre outros critérios avaliado na defesa).

30. Ressaltou que não se manifestou a respeito do “mérito do objeto” licitado e sim quanto à forma com que foi descrito no Edital, e que a conclusão pela continuidade do processo licitatório não sugere homologação à autoridade administrativa.

31. Alegou que ao analisar a justificativa apresentada pelo Secretário Municipal de Administração Sr. Dielson Aredes Falci, entendeu que a contratação seria para suprir demanda (temporária) além daquela atinente ao cargo de advogado do município.

32. Assim, pontuou a inexistência de má-fé, dolo, culpa grave ou erro grosseiro de sua parte, a evitar a responsabilização do agente pela opinião técnica emitida.

33. A **Secretaria de Controle Externo**, a seu turno, avaliando as manifestações defensivas, opinou pela manutenção da irregularidade sob os seguintes fundamentos¹³:

34. Quanto à defesa do **Sr. Martins Dias de Oliveira** (documento digital nº 158853/2018), consignou que os argumentos apresentados pelo gestor não modificam o apontamento apresentado no relatório técnico preliminar (documentos digitais nº 263482/2017 e 330940/2017), porquanto, **ao contratar os serviços de Consultoria e Assessoria Administrativa, o agente deveria observar a legislação municipal acerca das atribuições de cada setor e cargo do Executivo Municipal, de modo a evitar que a Administração pagasse por serviços inerentes às atribuições dos servidores municipais.**

35. Já em relação às considerações apresentadas pelo **Sr. José de Barros**

¹³ Vide relatórios técnicos de defesa encartados nos documentos digitais nº 212499/2018 e 215870/2019.





Neto, Procurador Municipal (documento digital nº 190698/2017), sustentou que o objeto da licitação apresenta especificações dos serviços a serem contratados, (Documento Digital nº 263482/2017, Fls. 04 e 05) e que se insere nas atribuições do advogado municipal emitir Pareceres fazendo os estudos necessários de alta indagação, nos campos de pesquisa da doutrina, da legislação e da jurisprudência, conforme descrito na Lei Complementar Municipal nº 018/2003 abaixo reproduzida:

**LEI COMPLEMENTAR Nº 018/2003
(Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos)
ANEXO IV- 29
ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO
CARGO: ADVOGADO
(...)**

Atribuições:

a) Descrição Sintética: Prestar assessoria jurídica ao Chefe do Executivo e aos órgãos administrativos da Prefeitura Municipal.

b) Descrição Analítica: Representar o Município em qualquer instância judicial, atuando nos feitos em que a mesma seja autora ou ré, assistente, oponente ou simplesmente interessada. Participar de inquéritos administrativos e dar orientação na realização dos mesmos. Efetuar a cobrança judicial da Dívida Ativa. **Emitir, por escrito, os pareceres que lhes forem solicitados, fazendo os estudos necessários de alta indagação, nos campos da pesquisa da doutrina, da legislação e da jurisprudência, de forma a apresentar um pronunciamento devidamente fundamentado e jurídico.** Responder as consultas sobre interpretações de textos legislativos que interessarem ao Serviço Público Municipal. Estudar assuntos de direito, de ordem geral ou específica, de modo a habilitar o Município a solucionar problemas administrativos. Estudar, redigir e minutar termos de compromisso e responsabilidade, contratos de concessão, locação, comodato, loteamentos, convênios, contratos, atos que se fizerem necessários à legislação municipal. Estudar, redigir e minutar desapropriações, doações em pagamento, hipotecas, compras e vendas, permutas, doações, transferências de domínio e outros títulos. Elaborar anteprojetos de lei e decretos. Proceder ao exame de documentos necessários à formalização dos títulos administrativos que versem sobre assuntos jurídicos. Executar outras tarefas correlatas, de interesse da administração e da Prefeitura Municipal.

36. Consignou, assim, que os argumentos e documentos apresentados pelo Sr. José de Barros Neto, não modificam o apontamento do Relatório Técnico (documento digital nº 173037/2019), tendo em vista que, ao contratar serviços de Consultoria e Assessoria Administrativa, deveria observar a legislação municipal acerca das atribuições de cada setor e cargo do Executivo Municipal e que a contratação da empresa gerou despesas inerentes às atribuições de servidores já existentes no município.





37. Desta feita, a unidade técnica manifestou-se pela manutenção da irregularidade de sigla **GB 13**, imputando-a aos Senhores, **Martins Dias de Oliveira**, Prefeito Municipal, e **José de Barros Neto**, Procurador Jurídico.

38. Isto posto, passa-se à **análise ministerial**.

39. Pois bem. Conforme sabido, por força do artigo 37, inciso II, da Constituição da República de 1988, a regra para a contratação de pessoal pela administração pública é a investidura em cargo ou emprego público, dependente de prévia aprovação em concurso público.

40. Fogem à regra, tão somente as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; e a realização de processo seletivo para atender necessidade temporária de relevante interesse público.

41. No caso dos autos, é patente que a contratação **ocorreu para suprir a demanda municipal por servidores públicos relativas às áreas de controle interno e assessoria jurídica, bem como para o exercício das atribuições de fiscalização de contratos.**

42. Isso fica claro ao se examinar os seguintes aspectos: a) as atribuições inerentes aos cargos e funções de controle interno e assessoria jurídica, bem como fiscalização de contratos, comparativamente ao objeto licitado no certame; b) a ausência de especificação quanto a um contrato ou situação específica, ensejando uma contratação global e generalizada; e c) a constatação de que a contraprestação pecuniária ocorreria de forma continuada, revelando o desempenho mensal e regular das atividades de assessoria e consultoria por funcionários da contratada ao longo do exercício financeiro.

43. Embora seja possível a contratação de serviços de consultoria e assessoria, **tais atividades devem se referir a situação e contrato específico e delimitado, geralmente, em vista da complexidade de um certame cuja**





excepcionalidade justifique a contratação externa ao quadro de servidores já investidos em cargos com atribuições semelhantes.

44. Não é, no entanto, o que ocorre nos autos, tendo em vista a generalidade com que os serviços seriam prestados à Administração, de forma indistinta e mediante contraprestação mensal, tal qual ocorreria com a própria contratação de servidores, para a qual é essencial a deflagração de concurso público.

45. Ademais, cabe notar que as funções e atividades que seriam prestadas deveriam ser desempenhadas por servidores efetivos, nos termos da jurisprudência dominante nesta Corte de Contas:

13.14) Pessoal. Admissão. Advocacia pública. Atribuições contínuas e permanentes. Concurso Público. **As atribuições de representação judicial e extrajudicial, de consultoria e de assessoramento jurídico, desempenhadas de forma contínua e permanente** na administração pública, que não caracterizem direção, chefia ou assessoramento direto à autoridade nomeante, **devem ser realizadas por servidor concursado em cargo de provimento efetivo da carreira de advogado público.** (Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli. Acórdão nº 1.990/2015-TP. Julgado em 12/05/2015. Publicado no DOC/TCE-MT em 27/05/2015. Processo nº 17.778-4/2014).

Resolução de Consulta nº 33/2013 (DOC, 17/12/2013). 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.

Súmula nº 08

O cargo de controlador interno deve ser preenchido por servidor efetivo, aprovado por meio de concurso público destinado à carreira específica do controle interno. (Grifou-se).

46. De mais a mais, a justificativa da gestão não merece acolhida, porquanto a ausência de capacitação por parte dos servidores existentes ou o acúmulo de demanda, não encontra solução na contratação de empresa de assessoria para, temporariamente, suprir a falta de mão de obra qualificada no município.

47. Muito pelo contrário, a solução adotada *in concreto* mantém a necessidade por mão de obra qualificada, que se agravará diante da crescente demanda por serviços públicos por parte da população.

48. Assim, a contratação, por óbvio, consiste em medida paliativa, cuja solução com definitividade perpassa a investidura de novos servidores e capacitação dos existentes, deixando claro, assim, que a contratação buscou suprir um *déficit* de mão de obra qualificada no ente municipal, sem a observância ao artigo 37, II, da Constituição Federal.

49. Frise-se, ainda, a mensalidade dos repasses pela Administração à empresa contratada, exasperando o caráter substitutivo de mão de obra, para o desempenho de funções permanentes e ordinárias, cujo atendimento deveria ocorrer por intermédio de servidores, admitidos mediante concurso público.

50. Resta clara, portanto, a ilegalidade da contratação pelo que deve ser mantida a irregularidade de sigla **GB 13** imputada ao gestor.

51. Por seu turno, quanto à responsabilização do Procurador Jurídico Municipal, cabe assinalar que, por força do **artigo 38, inciso VI, da Lei 8.666/93**, é indispensável a emissão de (VI) - **pareceres técnicos ou jurídicos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade.**





52. A previsão normativa é clara sobre o conteúdo do parecer a ser emitido pelo advogado público, qual seja: a licitação, em seus aspectos técnicos (se parecer técnico) ou jurídicos (se parecer jurídico).

53. Não bastando, portanto, a análise das minutas de edital e contratos prevista no parágrafo único do mesmo artigo.

54. A análise jurídica, nos termos do mencionado artigo, perpassa a avaliação quanto à possibilidade da contratação, traduzida, não só avaliação da modalidade correta a ser adotada no certame, mas, antes (e primordialmente), **na possibilidade jurídica da contratação**, isto é: **se seu objeto é compatível com a deflagração de procedimento licitatório**.

55. Tal análise não adentra o mérito sobre a opção por contratar ou não, mas avalia a legalidade em si quanto à possibilidade jurídica do procedimento licitatório em relação ao objeto pretendido pela Administração.

56. A atividade descrita não invade a competência administrativa, eis que se subsume à verificação se objeto pode ser contratado por meio de licitação, tratando-se de manifestação jurídica quanto à possibilidade do certame, sendo razoável de se esperar que a análise efetuada pelo advogado público submeta-se a tal critério, antes mesmo das minutas de edital e contrato, porquanto anterior e essencial ao prosseguimento do certame.

57. Nesse aspecto, embora o parecerista defenda que sua análise seria meramente formal, quanto à clareza e previsão do objeto contratual, não é o que se extrai da legislação pertinente, seja por força do artigo 38, inciso VI, seja em razão de diversas disposições que engendram um análise substancial da obra, serviço ou aquisição a ser processada pela Administração, implicando numa análise não apenas formal, mas material, do objeto licitado e na correlata justificativa.

58. Isso, sob pena de que, por meio de uma análise meramente formalista,





restrita à existência e clareza da previsão quanto ao objeto a ser licitado, **a assessoria jurídica valide contratações juridicamente impossíveis, como a realização de jogos de azar ou outro objeto incompatível com o arcabouço normativo.**

59. Ademais, é fácil nota que a contratação pretendida viola o artigo 37, inciso II, da Constituição da República de 1988, a Lei Municipal nº 474/2008, a Lei Complementar Municipal nº 018/2003 e a Lei de Licitações e Contratos, **de modo que a opinião emitida pelo prosseguimento do certame não se mostra, sob nenhuma perspectiva, razoável.**

60. A análise do certame pelo advogado municipal, nesse aspecto, deveria ocorrer estritamente, sob o prisma da legalidade, sendo intrínseca a essa atividade a verificação quanto à possibilidade de o objeto ser licitado, à luz da Constituição, da Lei de Licitações e da Legislação Local.

61. Isso porque, o advogado municipal, ao contrário de outros profissionais de direito, **tem por maior atribuição a verificação da juridicidade, sob a perspectiva da legislação municipal, ente a que se vincula funcionalmente.**

62. Por fim, cabe pontuar que, para além da Constituição Federal, da Lei de Licitações (contratação de assessoria sem objeto específico e determinado), também foi infringido **entendimento sumulado** desta Corte de Contas, e outros expressos por **Resolução de Consulta, com caráter vinculante**, demonstrando se tratar de um erro grosseiro e não de mera interpretação divergente, eis que os dispositivos são claros e não ensejam dúvida razoável.

63. Pontue-se, em arremate, que o fato de a contratação ser totalmente genérica (indistinção em relação a quais contratos seriam assessorados ou consultados), prevendo o pagamento em uma série de contraprestações mensais, deixa evidente o caráter de contratação de suplementação da mão de obra em favor do ente municipal, sem deflagração de concurso para tanto.

64. Desta feita, também quanto ao Procurador Jurídico, **a irregularidade de**





sigla GB 13 deve ser mantida.

65. Consigne-se, por fim, que por intermédio do **Parecer Ministerial nº 4.629/2018 (documento digital nº 217859/2018)**, a responsabilidade do gestor já foi avaliada, de modo que se remete, também, aos argumentos ali lançados, evitando-se tautologias desnecessárias.

2.2.2 Da Irregularidade - MB 02

Responsáveis: MARTINS DIAS DE OLIVEIRA - Prefeito do Município Porto Esperidião

2. MB 02. Prestação Contas Grave. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

2.1. Ausência de remessa ao sistema Aplic, dos documentos obrigatórios de envio imediato, referentes aos procedimentos licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal de Porto Esperidião;

2.2. Ausência de remessa ao sistema Aplic, dos documentos obrigatórios referentes aos contratos firmados pelo ente.

66. Por sua vez, a irregularidade de sigla **MB 02**, refere-se ao não envio de documentos de remessa obrigatória ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

67. Tal irregularidade já foi objeto de manifestação ministerial no **Parecer nº 217859/2018 (documento digital nº 217859/2018)**, ocasião em que se opinou pelo afastamento da irregularidade nestes autos, tendo em vista os fatos se encontrarem em apuração nos autos nº **25.030-9/2018**.

68. Assim, não havendo alteração na situação fática e jurídica posta, a ensejar a modificação do entendimento exarado, o **Ministério Público de Contas**, manifesta-se pela **ratificação do Parecer Ministerial nº 217859/2018 (documento digital nº 217859/2018)**, opinando pela afastamento da irregularidade de sigla **MB 02**, porquanto já se encontrar em apuração em autos específicos.

2.2.3 Da Penalização

69. Perpassada a análise quanto à manutenção das irregularidades, faz-se necessário avaliar se a conduta dos responsáveis revestem-se de dolo ou de erro





grosseiro para a sua penalização, nos termos exigidos pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro¹⁴.

70. Nessa toada, verifica-se que o dolo, em direito administrativo, basear-se-á no desrespeito à legalidade exigida para o ato, mais especificamente numa vontade dirigida contra a boa-fé estatal. Para Fábio Medina Osório:

o dolo, em direito administrativo, é a intenção do agente que recai sobre o suporte fático da norma legal proibitiva. **O agente quer realizar determinada conduta objetivamente proibida pela ordem jurídica.** Eis o dolo. Trata-se de analisar a intenção do agente especialmente diante dos elementos fáticos – mas também normativos – regulados pelas leis incidentes à espécie.¹⁵ (Grifei)

71. Quanto ao erro grosseiro, este carece de parâmetros positivos ou negativos para sua delimitação. Contudo, o Tribunal de Contas da União, por meio de sua jurisprudência, tem oferecido os parâmetros necessários para delimitação do conceito criado pelo legislador. Conforme o Acórdão 2860/2018-Plenário, *verbi gratia*, o Ministro Augusto Sherman enfatiza: “*resta configurada a ocorrência de erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público distancia-se daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto*”.

72. Ainda, segundo os termos do Acórdão nº 2.391/2018 do TCU:

o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O **erro grosseiro**, por sua vez, é o que **poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal**, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi **praticado com culpa grave**. (Grifei)

73. Isso posto, é fácil perceber nos autos a presença de erro grosseiro na análise efetuada pelo Gestor e pelo Procurador Jurídico (já avaliado no tópico 2.2.1), porquanto deixaram de observar regra essencial e de amplo conhecimento acerca da contratação de mão de obra pela administração por meio de concurso.

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

15 OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade Administrativa. Ed. Síntese, Porto Alegre, 1998, p. 135.





74. É fácil perceber nos autos que o objetivo da Administração era suprir demanda por profissionais capacitados, para os quais a solução previamente definida pelo texto constitucional é o provimento de cargos efetivos, mediante a realização de concurso público.

75. Ademais, há amplo espectro normativo a indicar que a solução adotada ao caso concreto não se mostrava adequada, valendo trazer à colação, além do artigo 37, inciso II, da Constituição da República de 1988, a Lei Municipal nº 474/2008 (artigos 5º e 6º), a Lei Complementar Municipal nº 018/2003 (Anexo IV), as Resoluções de Consulta nº 17/2012 e 33/2013, deste Tribunal de Contas, a Súmula nº 08 da Corte de Contas, além do artigo 67 da Lei de Licitações¹⁶.

76. Há, portanto, um desvio grosseiro dos parâmetros normativos, que não decorrem de interpretações divergentes, mas à afronta direta e evidente a previsões normativas a que os agentes envolvidos **poderiam** e **deveriam** se atentar.

77. Assim sendo, forçoso concluir que os agentes deixaram de agir com a prudência e diligência possíveis e esperadas no trato com a coisa pública, ensejando a sua responsabilização em virtude do erro grosseiro configurado.

78. Dessa forma, o **Ministério Público de Contas pugna, conclusivamente, pelo afastamento do achado de sigla MB 02 e pela manutenção da irregularidade inscrita sob a rubrica GB 13**, com a consequente aplicação de multa aos Senhores, **Martins Dias de Oliveira**, Prefeito Municipal, e **José de Barros Neto**, Procurador Municipal, com esteio no art. 286, II, do RITCE/MT.

79. Manifesta-se, ainda, pela expedição de **determinação** à atual gestão para que se abstenha de contratar, mediante licitação, serviços cujas atribuições permanentes e corriqueiras devam ser desempenhadas por servidores com vínculo efetivo (art. 37, II, CF/88, Acórdão nº 1.990/2015-TP, Resolução de Consulta nº 17/2012, Resolução de Consulta nº 33/2013 e Súmula 08 do TCE/MT).

¹⁶ Que permite a contratação de terceiros para a fiscalização contratual, no entanto, de contrato específico e não na globalidade das atribuições estatais.





3. CONCLUSÃO

80. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso, ratificando o **Parecer Ministerial nº 217859/2018 (documento digital nº 217859/2018)**, opina:

a) pelo **conhecimento** da Representação de Natureza Interna, em razão do preenchimento dos pressupostos e condições processuais;

b) pela **parcial procedência da Representação de Natureza Interna**, ante a manutenção da irregularidade de sigla **GB 13** (achado 1.1), com a consequente **aplicação de multa** ao **Sr. Martins Dias de Oliveira**, Prefeito Municipal, e ao **Sr. José de Barros Neto**, Procurador Jurídico, a ser paga com recursos próprios, nos termos do art. 286, II, do RITCE/MT.

c) pela **expedição de determinação** à atual gestão para que se abstenha de contratar, mediante licitação, serviços cujas atribuições permanentes e corriqueiras devam ser desempenhadas por servidores com vínculo efetivo (art. 37, II, CF/88, Acórdão nº 1.990/2015-TP, Resolução de Consulta nº 17/2012, Resolução de Consulta nº 33/2013 e Súmula 08 do TCE/MT); e,

d) por fim, pelo **afastamento** da irregularidade **MB 02**, nos termos do item 2.2.2, acima.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 08 de outubro de 2019.

(assinatura digital)¹⁷
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

¹⁷ 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.

