



PROCESSO Nº	: 27.659-6/2017
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ESPERIDIÃO/MT
INTERESSADOS	: MARTINS DIAS DE OLIVEIRA (PREFEITO) SR. JOSÉ DE BARROS NETO (PROCURADOR MUNICIPAL)
ASSUNTO	: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR	: CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

FUNDAMENTAÇÃO

45. Conforme relatado, estes autos tratam de Representação de Natureza Interna (RNI) proposta pelo Ministério Público de Contas (MPC) em desfavor da Prefeitura de Porto Esperidião, sob a responsabilidade do gestor, Sr. Martins Dias de Oliveira, em decorrência de supostas irregularidades ocorridas no bojo do Convite nº 2/2017, cujo objeto é a contratação de serviço especializado em assessoria e consultoria administrativa na área pública.

PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE

46. Preliminarmente, constato **estarem presentes os requisitos de admissibilidade** disciplinados pelo art. 5º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso (LO-TCE/MT), c/c os arts. 219 e 224 do RI-TCE/MT, pois se refere a responsável sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, bem como à matéria de competência desta Corte.

47. Além disso, verifico que a proposição da presente RNI se deu por parte dotada de legitimidade, já que foi proposta pelo Ministério Público de Contas. Ademais, a presente RNI foi instruída com a identificação do objeto representado, com indícios de fatos irregulares, descrição e data de ocorrência, bem como indicação dos prováveis responsáveis.

MÉRITO



48. Na Representação em tela, foram suscitadas duas irregularidades na contratação de empresa de serviço especializado em assessoria e consultoria administrativa na área pública, ocorrida no bojo do Convite nº 2/2017.

49. Sendo assim, passo a analisar as irregularidades imputadas a cada responsável.

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;

50. Inicialmente, é necessário observar que o art. 37, inciso II, da CF/1988 estabelece que realizar concurso público para contratação de mão de obra é **regra** imposta à Administração Pública.

51. No caso em exame, o objeto do Convite nº 2/2017 incluía a realização das seguintes atividades pela empresa contratada¹:

1. DO OBJETO DA LICITAÇÃO.

1.1 É objeto desta licitação a PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ESPECIALIZADO EM ASSESSORIA E CONSULTORIA ADMINISTRATIVA NA ÁREA PÚBLICA”, conforme especificações abaixo.

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.

¹ Documento Digital nº 263482/2017, fls. 4/5.



52. Observa-se que essas atividades inserem-se diretamente na atribuição do cargo de Advogado: análise preventiva de contratos (**item 1**), orientação quanto aos procedimentos licitatórios (**itens 2 e 4**), orientação quanto aos contratos temporários de pessoal (**item 3**), orientação quanto à formalização de contratos administrativos (**item 5**) e elaboração de pareceres (**item 8**).

53. As atividades descritas nos itens **6 e 7**, orientação quanto à gestão de pessoal e quanto a procedimentos e formulação de atos administrativos diversos, desde que tratem de matéria jurídica, também se inserem nas atribuições do cargo de Advogado, nos termos do Anexo IV-29 da Lei Complementar Municipal nº 18/2003:

ANEXO IV- 29

ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO

CARGO: ADVOGADO

Padrão de Vencimento: I – A

Requisitos para Provimento:

a) Idade: Mínima de 21 anos;

b) Instrução: 3º Grau Completo (Nível Superior). Com inscrição na - OAB.

Condições de Trabalho:

a) Geral: Carga horária semanal de 40 horas;

b) Especial: Sujeito a trabalho externo, atendimento ao público e uso de uniforme.

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.** (grifei)



54. Diversas atividades previstas no objeto licitatório inserem-se também nas atribuições do controle interno, como bem destacou o *Parquet*. Nesse sentido, segundo a Lei Complementar Municipal nº 474/2008, que dispõe sobre o sistema de Controle Interno de Porto Esperidião:

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:

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 à 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.

Título IV

DAS RESPONSABILIDADES DE TODAS AS UNIDADES EXECUTORAS DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

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. (grifei)

55. Por fim, verifica-se que a fiscalização dos contratos administrativos (**item 9**) é uma prerrogativa da Administração e atribuição do **fiscal do contrato**, conforme didaticamente dispõe a Lei nº 8.666/1993:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta



Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelamento apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo. (grifei)

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 anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. (grifei)

56. Logo, conclui-se que a contratação ocorrida no bojo do Convite nº 2/2017 configura violação à norma constitucional que estabelece a regra de realização de concurso público para contratação de servidores que desempenhem atribuições inerentes aos ocupantes de cargos efetivos.

57. Acerca do tema, importa destacar que o Decreto Federal nº 9.507/2018, cuja edição se deu posteriormente aos fatos, dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Embora não possua aplicação direta aos Municípios, esse ato normativo discorre sobre o tema em discussão, no seguinte sentido:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de



responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado. (grifei)

58. A previsão contida nesse Decreto possui como escopo a consagração da norma constitucional prevista no art. 37, inciso II, da CF/1988.

59. Embora seja vedada a utilização desse dispositivo para aplicação de sanções no caso em tela, em razão do princípio *tempus regit actum*, não há prejuízo em sua análise para fins meramente instrutivos, com a finalidade de extrair a essência do dispositivo constitucional.

60. Nesse sentido, resta límpido que, não obstante o Decreto aplique-se no âmbito da Administração Pública Federal, em razão do **princípio da unidade do ordenamento jurídico**, pode-se utilizar a previsão expressa, e decorrente da Constituição, para fins interpretativos.

61. Esse é o entendimento de Norberto Bobbio, em sua obra “A Unidade do Ordenamento Jurídico”:²

Aceitamos aqui a teoria da construção escalonada do ordenamento jurídico, elaborada por Kelsen. Essa teoria serve para dar uma explicação da unidade de um ordenamento jurídico complexo. Seu núcleo é que as normas de um ordenamento não estão todas no mesmo plano. Há normas superiores e normas inferiores. As inferiores dependem das superiores. Subindo das normas inferiores àquelas que se encontram mais acima, chega-se a uma norma suprema, que não depende de nenhuma outra norma superior e, sobre a qual repousa a unidade do ordenamento. Essa norma suprema é a norma fundamental. É essa norma fundamental que dá unidade a todas as outras normas, isto é, **faz das normas espalhadas e de várias proveniências um conjunto unitário que pode ser chamado de “ordenamento”**. (grifei)

62. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), observando o preceito constitucional, estabeleceu que as atribuições permanentes devem ser realizadas por servidores públicos cuja contratação tenha sido precedida de concurso público, veja-se:

² Bobbio, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico. Apresentação.** Tércio Sampaio Ferraz Júnior; trad. Maria Celeste C. J. Santos; rev. téc. Cláudio De Cicco. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 6ª ed., 1995. P. 49. Disponível em: <
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4212351/mod_folder/content/0/Norberto%20Bobbio%20-%20Teoria%20do%20Ordenamento%20J.pdf?forcedownload=1>. Acesso em: 6/4/2020.



Pessoal. Admissão. Cargo comissionado de assessor jurídico. Atribuições permanentes. 1) Configura burla ao princípio do concurso público, a criação de cargo comissionado de assessor jurídico cujas atribuições não sejam de direção, chefia e assessoramento direto à autoridade nomeante, sendo eivada de inconstitucionalidade a lei municipal que cria tal cargo. **2) 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.** (REPRESENTACAO (NATUREZA INTERNA). Relator: ISAIAS LOPES DA CUNHA. Acórdão 449/2019 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 02/07/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 10/07/2019. Processo 139777/2017). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2019, nº 58, jul/2019). (grifei)

63. Diante do exposto, resta límpido que o objeto do Convite nº 2/2017 violou o art. 37, inciso II, da CF/1988. Portanto, **restou constatada a ocorrência da irregularidade GB 13. Licitação Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios** (Lei nº 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente), indicada pelo Ministério Público de Contas e endossada pela equipe técnica.

64. Assim, passa-se à análise eventual responsabilidade daqueles indicados pelo *Parquet*.

RESPONSABILIDADE DO SR. MARTINS DIAS DE OLIVEIRA (PREFEITO)

65. O Prefeito admitiu que houve contratação em decorrência do déficit de quantidade e de capacitação dos servidores integrantes do quadro da Administração Municipal.

66. Esse fato demonstra que a contratação realizada pelo gestor, decorrente do Convite nº 2/2017, foi medida paliativa à solução da deficiência de mão de obra que, segundo a Constituição Federal, seria a realização de concurso público (art. 37, inciso II) e qualificação dos servidores já disponíveis, prezando pelo princípio da eficiência (art. 37, *caput*).



67. O gestor invocou, em seu favor, as dificuldades do início do mandato. Todavia, essa defesa não pode ser colhida.

68. Isso porque, embora o início de mandato não seja motivo suficiente, por si só, para afastar a responsabilização, **não é a primeira vez que o Sr. Martins Dias de Oliveira ocupa cargo de gestão**, visto que foi Prefeito de Porto Esperidião durante o período de 1º/1/2009 e 31/12/2012, conforme se observa:

Imagem 1 – Relação de gestores

Ordenador		
Nome	Ini.Exerc.	Fim Exerc.
MARTINS DIAS DE OLIVEIRA	01/01/2017	
GILVAM APARECIDO DE OLIVEIRA	20/03/2015	31/12/2016
JOSE ROBERTO DE OLIVEIRA ROD	01/01/2013	19/03/2015
MARTINS DIAS DE OLIVEIRA	01/01/2009	31/12/2012
DONIZETE TIAGO CABRAL	01/01/2008	31/12/2008
JOSE SERAFIM BORGES	01/01/2004	31/12/2007

Fonte: Sistema Control-P, alimentado com base no cadastro anual enviado pela gestão da Prefeitura no sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas (Aplic).

69. Além disso, ainda que o gestor tivesse se deparado com “inúmeras adversidades, problemas de toda sorte, que demandam tempo, quantidade de mão de obra e sobretudo qualificação para sua resolutividade”³, **essa situação não isentaria a gestão municipal de seguir os trâmites legais**, visto que até mesmo as contratações emergenciais são envoltas de regramento.

70. No tocante à alegação do gestor de que a contratação foi fundamentada em parecer jurídico o qual não apontou irregularidades no objeto, observa-se que, quando o erro é grosseiro, não há que se falar em exclusão de responsabilidade.

³ Documento Digital nº 158583/2018, fl. 5.



71. Este é o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU)⁴:

A decisão tomada com base em parecer deficiente não afasta, por si só, a responsabilidade do gestor supervisor por atos considerados irregulares, ainda mais quando esses atos já haviam sido objeto de determinação por parte do TCU. (grifei)

72. A prática de erro grosseiro consubstancia possibilidade de responsabilização dos agentes públicos, conforme previsto no *caput* do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB):

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou **erro grosseiro**. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).

73. O Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta os artigos 20 a art. 30 da LINDB, conceituou erro grosseiro, em seu art. 12, nos seguintes termos:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer **erro grosseiro**, no desempenho de suas funções.

§1º Considera-se **erro grosseiro** aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

74. No caso em análise, é evidente que o Prefeito agiu com **erro grosseiro**, pois, diante da situação em apreço, esperava-se de um gestor médio que realizasse processo seletivo para contratação emergencial, segundo as diretrizes normativas e orientação do TCE/MT⁵, ou concurso público, que é a regra. Assim, **o erro é grosseiro pela própria matéria, bem como pela experiência do defendente no exercício da gestão pública.**

⁴ Acórdão nº 2296/2017 - Plenário. **Data da sessão:** 11/10/2017. **Relator:** WALTON ALENCAR RODRIGUES. Disponível em: < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/parecer%2520jur%25C3%25ADdico%2520objeto/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/4/sinonimos%253Dtrue?uuiid=cef851e0-783d-11ea-9c31-45733e34aa95>>. Acesso em: 6/4/2020.

⁵ Mato Grosso. Tribunal de Contas do Estado Contratação por tempo determinado: orientação para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público / Tribunal de Contas do Estado. – Cuiabá: PubliContas, 2014. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/CatilhaContratacaoTemporaria/10/index.html>>. Acesso em: 6/4/2020.



75. Ora, configura afronta à Constituição Federal e ao entendimento consagrado por esta Corte de Contas contratar particulares para executar atribuições que, por força de lei, devem ser exercidas por agentes públicos efetivos.

76. Dessa forma, em consonância com a equipe técnica e o Ministério Público de Contas, **voto pela manutenção da irregularidade classificada como GB 13. Licitação_Grave. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios** (Lei nº 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente), imputada ao Prefeito, bem como pela **aplicação de multa**.

77. A apuração do valor da multa deve observar as disposições⁶ recentes da LINDB introduzidas pela Lei nº 13.655/2018, a qual exige, em seu art. 22, que sejam consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes, bem como as circunstâncias que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

78. Assim, observa-se que o serviço contratado foi efetivamente prestado, conforme alegado pelo defendente⁷ e atestado pela Sra. Rosa da Silva Cebalho, fiscal do Contrato nº 9/2017 firmado entre a Prefeitura de Porto Esperidião e a empresa JG ASSESSORIA & CONSULTORIA (CNPJ: 26.482.077/0001-3906), em decorrência do Convite nº 2/2017:

6 **Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

⁷ Documento Digital 158853/2018, fls.5/6.



Imagem 2 – Relatório de Execução do Contrato nº 9/2017



Estado de Mato Grosso

Prefeitura Municipal de Porto Esperidião
DEPTº. DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DE CONTRATO

Com finalidade de cumprir o que dispõem no art. 58c/c inciso III, da lei 8.666/93, de acordo com as funções acima atribuídas para acompanhar o serviço prestado referente ao **CONTRATO Nº 09/2017**, do objeto: **SERVIÇO TÉCNICOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA EM ADMINISTRATIVA NA PREFEITURA DE PORTO ESPERIDIÃO/MT.**

Afirmo para os devidos fins legais que o serviço está sendo executados de forma satisfatória, no tempo previsto e local determinado por esta prefeitura e até o presente momento não foi registrado nenhuma reclamação de ambas as partes e atendeu as expectativas e cumpriu até o presente momento todas as cláusulas contratuais e supriu com as necessidades do Município.

Contrato este firmado com a empresa **JG ASSESSORIA & CONSULTORIA**, CNPJ: 26.482.077/0001-3906, em 13 de Fevereiro 2017.

Porto Esperidião – MT, 15 de AGOSTO de 2017.

Rosa da Silva Cebalho.
Fiscal de contrato

Fonte: Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas (Aplic). Convite nº 2/2017.

79. Em razão disso, entendo que a multa deve ser aplicada no seu patamar mínimo estabelecido para a classificação dessa irregularidade, nos termos do art. 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016, isto é, **6 UPF/MT**.

80. Por fim, com base na função corretiva deste órgão de controle externo, **voto** pela **expedição de determinação** ao Poder Executivo Municipal, na pessoa do seu atual gestor ou de quem vier a lhe suceder, a fim de que observe as normas pertinentes à contratação de pessoal, principalmente a regra contida no art. 37, inciso II, da CF/1988.

RESPONSABILIDADE DO SR. JOSÉ DE BARROS NETO (PROCURADOR)



81. No tocante à responsabilidade do **Procurador Municipal, Sr. José de Barros Neto**, sustentada pelo MPC e pela equipe técnica, é necessário tecer algumas considerações.

82. A responsabilidade do parecerista, segundo entendimento consagrado jurisprudencialmente, restringe-se às hipóteses em que este incide em erro grosseiro, culpa ou dolo. Vejamos:

Responsabilidade. Solidariedade. Parecerista jurídico. Gestor público. Fracionamento ilícito de despesas. 1) **Nas situações em que a emissão de parecer jurídico sobre atos inerentes a procedimento licitatório seja obrigatória (art. 38, parágrafo único, Lei nº 8.666/93), o parecerista jurídico pode ser responsabilizado por eventuais erros graves ou omissões em seus posicionamentos.** 2) O parecerista jurídico é responsável solidário com o gestor competente quando sua manifestação acarretar o fracionamento ilícito de despesas, decorrente da aprovação, no parecer, de licitação em modalidade menos complexa sem a verificação da existência de certame anterior com o mesmo objeto. (REPRESENTACAO (NATUREZA INTERNA). Relator: MOISES MACIEL. Acórdão 108/2016 - RECURSO - ORDINARIO - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 08/03/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 18/03/2016. Processo 138584/2013). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2016, nº 24, mar/2016). (grifei)

83. Importa destacar que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, acompanhando o entendimento do Tribunal de Contas da União, entende pela dispensabilidade da emissão do parecer jurídico no tocante à modalidade convite⁸:

Licitação. Convite. Minutas de edital e contrato. Emissão de parecer jurídico.

A emissão de parecer jurídico baseada no parágrafo único, do art. 38, da Lei nº 8.666/1993, **é dispensável no caso de exame das minutas de edital e de contrato referentes à licitação na modalidade convite**, de forma a não tornar o processo lento e oneroso.

84. Dessa forma, observa-se que **o parecer jurídico emitido pelo Procurador Jurídico não foi determinante para realização da licitação em questão**, visto que tampouco era necessário. Diferente situação configuraria se, anteriormente, o gestor tivesse indagado sobre a licitude de eventual contratação com o objeto aqui analisado e o

⁸ (REPRESENTACAO (NATUREZA EXTERNA). Relator: LUIZ CARLOS PEREIRA. Acórdão 87/2019 - 1ª CAMARA. Julgado em 04/09/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 18/09/2019. Processo 299898/2017). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2019, nº 60, set/2019).



parecerista opinasse pela regularidade. Nessa situação hipotética, restaria configurada a responsabilidade do parecerista.

85. Assim, observa-se que o erro grosseiro, praticado pelo parecerista, é indiscutível. No entanto, a **ausência de relevância fática do parecer rompeu com o nexo de causalidade entre a conduta do Procurador e a contratação efetuada**, pois o ato praticado pelo gestor sequer precisaria passar pela análise do procurador, segundo o entendimento do TCE e do TCU.

86. Por isso, **divirjo** do entendimento do Ministério Público de Contas e da equipe técnica nesse aspecto específico **e voto pela improcedência desta representação, no tocante à irregularidade GB 13. Licitação_Grave**. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente), **imputada ao Sr. José de Barros Neto, Procurador Municipal**.

87. Ainda assim, faz-se necessário observar que **o Parecer Jurídico nº 11 contido nos autos**⁹, ressalvado o parágrafo segundo que descreve sucintamente a justificativa do Secretário para contratação¹⁰, **é um modelo genérico**, que não demonstra as especificidades do caso concreto. Pelo contrário, apenas reafirma as normas aplicáveis ao processo licitatório, sem realizar discussão sobre o caso específico.

88. Essa afirmativa é facilmente corroborada pelo fato de que **qualquer procedimento licitatório, na modalidade convite, poderia utilizar o mesmo parecer, apenas adequando a descrição da justificativa, sem ter que realizar, ao menos, uma modificação**.

89. A esse respeito, dispõe o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso:

Licitação. Parecer jurídico. Exame e aprovação de editais, contratos, convênios e

⁹ Documento Digital nº 158853/2018, fls. 9/10.

¹⁰ "O Secretário Municipal de Administração apresentou justificativa para a realização da licitação, a qual terá a finalidade de atender demanda da Secretaria de Administração, com a realização de visitas específicas para atendimento aos setores envolvidos". Documento Digital nº 158853/2018, fl.9.



outros ajustes. Responsabilidade do Advogado Público. 1) O exame e a aprovação de minutas de editais de licitação, contratos, convênios e outros ajustes pela Procuradoria Jurídica – art. 38, parágrafo único, Lei nº 8.666/93 –, **por meio de parecer jurídico, devem ser fundamentados à luz do ordenamento jurídico vigente, dos princípios do Direito Administrativo e da jurisprudência dos tribunais pátrios, expondo razões de fato e de direito que embasam o entendimento defendido, não sendo suficiente a simples indicação de compatibilidade com a legislação.** 2) **A emissão de pareceres jurídicos sintéticos ou padronizados, com conteúdo genérico, sem a demonstração da efetiva análise do edital e dos respectivos anexos, é ato que contraria a Lei de Licitações** e não afasta a responsabilidade do Advogado Público que os assinou, por caracterizar culpa por negligência no cumprimento de função essencial, obrigatória e vinculativa, nos termos da Lei nº 8.666/1993. (CONTAS ANUAIS DE GESTAO MUNICIPAL. Relator: JOÃO BATISTA CAMARGO. Acórdão 471/2016 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 30/08/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 15/09/2016. Processo 24813/2015). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2016, nº 28, jul/ago/2016). (grifei)

90. Diante do exposto, **voto pela expedição de determinação** ao Procurador Jurídico do Município de Porto Esperidião para que observe os dispositivos legais pertinentes à emissão de pareceres nos procedimentos licitatórios, bem como o entendimento do TCE/MT a esse respeito.

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.

91. No tocante ao descumprimento do prazo de envio de documentos e informações até 31/12/2017, por meio do Sistema Aplic, conforme informado pela Secex e pelo MPC, essa irregularidade é objeto do Processo nº 25.030-9/2018, que tramita nesta Corte de Contas.

92. Diante do exposto, coaduno-me com o entendimento do *Parquet* e da equipe técnica, e voto pelo **afastamento da irregularidade MB 02. Prestação Contas_Grave.**

DISPOSITIVO



93. Diante do exposto, com base no artigo 30-E, inciso IX, do RI-TCE/MT, **acolho parcialmente** o Parecer do Ministério Público de Contas n.º 4.619/2019, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, e **voto** no sentido de:

a) **conhecer** da presente Representação de Natureza Interna, visto que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados nos arts. 219 e 225 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) no **mérito**, pela **procedência parcial** desta Representação de Natureza Interna, do seguinte modo:

b.1) pela **manutenção da irregularidade GB13** consubstanciada na contratação de serviços cuja competência legal é do Controle Interno, da Procuradoria Jurídica e do Fiscal de Contratos, no bojo do Convite nº 2/2017, **de responsabilidade do gestor do Município, Sr. Martins Dias de Oliveira, com aplicação de multa** em seu patamar mínimo, no valor de **6 UPF/MT**, considerando as disposições do art. 22 da LINDB c/c art. 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016.

b.2) pelo **afastamento da responsabilidade do Procurador Jurídico, Sr. José de Barros Neto** pela ocorrência da **irregularidade GB13** consubstanciada na contratação de serviços cuja competência legal é do Controle Interno, da Procuradoria Jurídica e do Fiscal de Contratos, em razão da ausência de nexo de causalidade entre a conduta do parecerista e o resultado obtido, nos termos do entendimento exarado por esta Corte de Contas por meio do Acórdão n.º 87/2019 – Primeira Câmara, que consagrou a dispensabilidade da emissão de parecer jurídico nos autos do procedimento licitatório na modalidade convite;

b.3) pelo **afastamento da irregularidade MB02** consubstanciada no descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT, visto que essa irregularidade é objeto do Processo nº 25.030-9/2018.



c) pela **expedição de determinação**, com fundamento no art. 22, § 2º, da Lei Orgânica do TCE/MT:

c.1) ao **Poder Executivo Municipal**, na pessoa do seu atual gestor ou de quem vier a lhe suceder, para que observe as normas pertinentes à contratação de pessoal, principalmente a regra contida no art. 37, inciso II, da CF/1988, que estabelece a realização de concurso público para contratação de servidores que desempenhem atribuições permanentes;

c.2) ao **Procurador Jurídico** para que observe os dispositivos legais pertinentes à emissão de pareceres nos procedimentos licitatórios, bem como o entendimento do TCE/MT a esse respeito.

É o voto.

Cuiabá/MT, 19 de maio de 2020.

(assinatura digital)¹¹

JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

Conselheiro Interino

(Portaria nº 127/2017, DOC TCE/MT de 18/09/2017)

11

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.