

NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO – NUFIS 2/LIDER 4

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO Nº 694/2021 – NUFIS2/LÍDER4

PROCESSO	1021/2021
ENTE	Prefeitura Municipal de São José de Ribamar/MA
NATUREZA	Representação
EXERCÍCIO	2021
REPRESENTANTE	Ministério Público de Contas (MPC-TCE/MA)
REPRESENTADOS	Prefeitura Municipal de São José de Ribamar/MA Júlio César de Sousa Matos (Prefeito); Barros, Fernandes & Borgneth Advogados Associados (Escritório de Advocacia) Rego Carvalho Gomes Advogados (Escritório de Advocacia)
RELATOR	Conselheiro Joaquim Washington Luiz de Oliveira

Senhor Relator,

Em cumprimento ao Despacho nº 71/2021– GCONS7/JWLO, de ordem do Conselheiro Joaquim Washington Luiz de Oliveira, datado de 17/02/2021, apresenta-se Relatório de Instrução em conformidade com o disposto no art. 153 do Regimento Interno do TCE/MA, resultado da análise da Representação, **com pedido de concessão de medida cautelar**, interposta pelo Ministério Público de Contas (MPC-TCE/MA), em face do Município de São José de Ribamar/MA, representado por seu Prefeito, Sr. Júlio César de Sousa Matos.

#### I – DOS REQUISITOS DA ADMISSIBILIDADE

A via escolhida, Representação, foi o instrumento tecnicamente adequado, conforme expresso no art. 43, inciso I da Lei nº 8.258/2005 (Lei Orgânica do TCE/MA).

A Representação em tela diz respeito à matéria de competência deste Tribunal e os fatos relatados dizem respeito a pessoas sujeitas à sua jurisdição; está redigida em linguagem clara e objetiva; e está acompanhada de indícios concernentes a irregularidade ou a ilegalidade denunciada, atendendo aos requisitos e formalidades subscritos nos dispositivos constantes do caput e do parágrafo único do art. 41 da Lei nº 8.258/2005.

Desse modo, somos pelo **CONHECIMENTO** da presente Representação e seu processamento na forma regimental.

#### II – DA REPRESENTAÇÃO

##### II.1 Da síntese dos fatos alegados na Representação

A seguir, elenca-se o cerne das alegações do Representante considerado. Quais sejam:

O Ministério de Público de Contas (MPC) tomou conhecimento de que a Prefeitura São José de Ribamar/MA realizou 02 (duas) Inexigibilidades de Licitações nº 01/2021 e nº 02/2021, conforme discriminado a seguir, conforme Relatório do MPC datado de 08/02/2021:

Licitação	Data/Horário	Objeto	Credor	Valor (R\$)
Inexigibilidade nº 01/2021	15/01/2021	Contratação de escritório de advocacia especializado em consultoria jurídica junto aos Tribunais de Contas da União e do estado do Maranhão	Rego Carvalho Gomes Advogados CNPJ: 25.031.966/0001-17	324.000,00
Inexigibilidade nº 02/2021	15/01/2021	Contratação de escritório de advocacia para atuação perante a Justiça Estadual, Justiça Federal e Justiça do Trabalho	Barros, Fernandes & Borgneth Advogados Associados, CNPJ: 08.898.489/0001-88	600.000,00

Total	924.000,00
-------	------------

Fonte: Sistema de Acompanhamento de Contratações Públicas – SACOP-TCE/MA. Acesso 25/02/2021.

Decorrente das Inexigibilidades acima, a Prefeitura firmou Contrato nº 04/2021 e nº 05/2021 para a prestação de serviços pelo prazo de 12 meses, inicialmente publicados no Diário Oficial do Município nº 880 de 22/01/2021 (Doc. Anexo), entretanto as informações referentes às contratações **não foram** encaminhadas ao SACOP-TCE/MA, contrariando a Instrução Normativa TCE/MA nº 34/2014, obstruindo assim as ações de acompanhamento e a fiscalização dessas contratações públicas realizada pela Administração Pública.

O MPC afirma que: “As citadas contratações sugerem graves irregularidades, tendo em vista que a Prefeitura de São José de Ribamar/MA dispõe de uma Assessoria Jurídica (ASSEJUR) composta por 25 (vinte e cinco) assessores jurídicos nomeados em cargos comissionados, o que não justificaria, a princípio, a contratação de consultoria externa de escritórios de advocacia, segundo os parâmetros de dispensa e inexigibilidade ditados pelo STF (Supremo Tribunal Federal), para contratação de advogados.”

Segundo o MPC: “O Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de São José de Ribamar e o Diário Oficial Eletrônico da Prefeitura Municipal de São José de Ribamar disponibilizam a relação dos assessores jurídicos que foram nomeados na gestão municipal anterior 09 (nove) assessores, que permanecem na ASSEJUR, na atual gestão municipal, juntamente com mais 16 (dezesseis) assessores que foram recém nomeados no mês de janeiro/2021, o que demonstra um aumento nos custos com a folha de pagamento do município.”

Continua ainda que: “Formou-se, assim, forte corpo de Assessoria Jurídica no âmbito do Município, que se presumem hábil a atuar em todas as causas que envolvam a defesa judicial e extrajudicial do Representado, não havendo razão plausível a justificar a contratação de mais 02 (dois) escritórios, com objeto genérico e sem especificidade.”

“Cediço é que a Lei 8.666/93 que trata da licitação, prevê situações nas quais o procedimento pode ser dispensado pelo artigo 25 da norma, a inexigibilidade ocorre quando não é possível a competição para a contratação de serviços técnicos a serem prestados por profissionais ou empresas de notória especialização.”

“Recentemente, em outubro de 2020 o STF formou maioria no julgamento da ADC Nº 45, de Relatoria do Ministro Luis Roberto Barroso em que foi decidido pela constitucionalidade dos Arts. 13, V, e 25, VII da Lei nº 8.666/1993 desde que respeitada as seguintes premissas:

1. necessidade de procedimento administrativo normal (Art. 26, Lei nº 8.666/93);
2. notória especialização do profissional a ser contratado (Art. 13, V da Lei nº 8.666/93): formação acadêmica e profissional do contratado e de sua equipe, autoria de publicações pertinentes ao objeto contratação, experiência bem sucedida em atuações pretéritas semelhantes;
3. natureza singular do serviço (Art. 25, II, Lei nº 8.666/93): o objeto do contrato deve dizer respeito a serviço **que escape á rotina do órgão ou entidade contratante e da própria estrutura de advocacia pública que o atende;**
4. inadequação da prestação do serviço pelo quadro próprio do Poder Público, onde, excepcionalmente, caberá a contratação de advogados privados, se configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública.  
**Inviabilidade de contratar-se profissional de notória especialização para serviço trivial ou rotineiro, exigindo-se que a atividade envolva complexidade que tornem necessária expertise;**
5. contratação pelo preço de mercado. Mesmo que a contratação direta envolva atuações de maior complexidade e responsabilidade, é necessário que a Administração Pública demonstre que os honorários ajustados encontram-se dentro de uma faixa de razoabilidade segundo os padrões do mercado observadas as características.”

“In casu, diante de tais contratações realizadas pela Prefeitura Municipal de São José de Ribamar, é de se questionar o cumprimento dos requisitos legais para as contratações impugnadas, vez que nem os processos de inexigibilidade, tampouco os contratos foram encaminhados ao TCE/MA; impossibilitando a análise de sua legalidade, a saber:

- estudo prévio de compatibilidade dos preços de mercado na contratação dos serviços dos referidos escritórios, singularidade do serviço e notória especialização profissional. A esse respeito, por meio do Acórdão nº 1.437, publicado em 03 de junho de 2011, o TCU aprovou a Súmula nº 264, com o seguinte teor: “*A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93*”.

Por fim, o MPC aponta para indícios de irregularidades nas contratações dos escritórios de advocacia diretamente por meio de inexigibilidade de licitação, considerando o valor aproximado de 1 milhão de reais nas contratações, que irão onerar os cofres públicos, destacando a quantidade de comissionados nomeados para a Assessoria Jurídica do Município de São José de Ribamar/MA.

## II.2- Dos Pedidos

Diante dos considerandos acima, REQUER o Ministério Público de Contas:

- a) Seja a presente Representação distribuída ao Conselheiro relator da Prestação de Contas do Município de São José de Ribamar/MA, exercício 2021;
- b) A concessão de medida cautelar, inaudita altera pars, nos termos do art. 75 da LOTCE/MA, no sentido de que: b.1) seja determinada por V. Exa. a suspensão de quaisquer pagamentos advindos dos Contratos de prestação de serviços advocatícios firmados com os escritórios BARROS FERNANDES E BORGNETH ADVOGADOS ASSOCIADOS e REGO CARVALHO GOMES ADVOGADOS, cujos EXTRATOS restaram publicados no DOE de SJR/MA, Nº 881, data de 29/01/21, pag.01, até o julgamento do mérito da presente Representação; **b.2)** que o Município representado encaminhe ao TCE/MA via sistema SACOP, cópia integral dos processos de inexigibilidade de licitação, que culminaram na celebração dos contratos em testilha, sob pena de multa; **b.3)** que, tão logo encaminhados os processos, seja determinada a realização de inspeção, a fim de analisar-se a legalidade dos procedimentos e contratações realizadas, bem como o monitoramento da execução contratual.

e) A citação dos Representados para que, no prazo legal, apresentem defesa quanto às ocorrências descritas na presente Representação, ou para adotar as providências corretivas de que trata o art. 51 da LOTCE/MA, com a possibilidade, inclusive, de anulação dos contratos em epígrafe. E, também, caso ainda não o tenham feito, para que encaminham ao TCE/MA cópia integral dos processos de inexistência de licitação, que culminaram na celebração dos contratos em testilha;

d) Ao final, após realizada inspeção nos contratos e procedimentos ora impugnados, caso detectadas ilegalidades em sua celebração ou execução, ou ainda, caso não encaminhada a documentação via SACOP, sejam DECLARADOS NULOS os Contratos de nº 04/2021 e nº 05/2021, com todas as implicações legais decorrentes, inclusive responsabilização e aplicação de multa ao(s) responsáveis pelos referidos contratos, apensamentos as contas 2021, sem prejuízo do ressarcimento ao erário dos danos eventualmente causados.

N. Termos, pede deferimento.

São Luís-MA, 08 de fevereiro de 2021.

### III – DA ANÁLISE TÉCNICA

Visando a apuração dos citados indícios de graves irregularidades na gestão de contratos administrativos, realizou-se pesquisa junto ao Sistema de Acompanhamento das Contratações Públicas – SACOP/TCE/MA, bem como, nos demais bancos de dados disponibilizados pelos diversos sistemas informatizados desta Corte de Contas, e Portal da Transparência daquele Município, resultando nas seguintes **constatações**:

#### III.1 - Dados do SACOP-TCE/MA

Em pesquisa realizada no SACOP-TCE/MA, acesso em 25/02/2021, concernente aos citados Contratos, verificou-se que foram inseridos em **17/02/2021** os documentos referentes às Inexistências de Licitação nº 01/2021 (Contrato nº 05/2021) e nº 02/2021 (Contrato nº 04/2021), perfazendo um valor total de R\$ 924.000,00 (Novecentos e vinte e quatro mil reais), conforme descrito a seguir:

Nº Contrato	Nº Proc.	Data Assinatura	Data Envio	Objeto	Contratado	Valor	Status
04 / 2021	072 / 2021	22/01/2021	17/02/2021	Escritório de advocacia para atuação perante a Justiça Estadual, Justiça Federal e Justiça do Trabalho	TEIXEIRA, BARROS & FERNANDES ADVOGADOS ASSOCIADOS	600.000,00	ENVIADO AO TCE / PUBLICADO
05 / 2021	073 / 2021	22/01/2021	17/02/2021	Escritório de advocacia para atuação perante o TCE/MA e TCU	BERTOLDO REGO SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA	324.000,00	ENVIADO AO TCE / PUBLICADO
Total						924.000,00	

Pesquisa realizada no SACOP-TCE/MA em 25/02/2021.

Entretanto, o envio ao sistema SACOP dos elementos de fiscalização, na data 17/02/2021, é considerado intempestivo, visto que a não obedece ao disposto no art. 11, Inciso III da IN 34/2014 TCE/MA, no qual determina que o encaminhamento deverá ser feito até o quinto dia útil imediatamente seguinte à data da assinatura do termo do contrato, no caso de inexistência.

Os Documentos inseridos no SACOP, em 17/02/2021, são os seguintes: Relatório da CPL, Termo de ratificação, Parecer Jurídico, Parecer conclusivo da CGM, Dotação orçamentária, Proposta de preços, Publicações, Homologação, Adjudicação, Documentos de habilitação, Contratos nº 04/2021 e nº 05/2021 e Extratos dos Contratos.

Analisando a documentação enviada ao SACOP para a contratação direta em tela, constatou-se a **ausência de envio** dos seguintes elementos de fiscalização para as 02(duas) empresas: Pesquisa de Preços e Projeto básico, descumprindo o inciso IX do art. 6º e art. 7º, I, § 2º, II, da Lei 8.666/93.

Nos processos de inexistência de licitação devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, pois a finalidade da licitação é a obtenção da melhor relação benefício-custo. Já que os casos de inexistência de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública.

Ressalta-se ainda que, o art. 7º da Lei n.º 8.666/93 diz que nas licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência: I - **projeto básico**; II - projeto executivo; (...), e no § 9º.

#### III.2 - Dados do Portal da Transparência do Município

Em pesquisa realizada no sítio eletrônico da Prefeitura de São José de Ribamar/MA (<http://saojosederibamar.ma.gov.br/transparencia/>), acesso em 25/02/2021 constatou-se as Notas de Empenho nº 122002 e nº 122003, referentes as contratações por Inexistência de Licitação, em tela, descritas a seguir:

Nota de Empenho	Data da NE	Credor	Valor	Contrato nº
122002	22.01.2021	Rego Carvalho Gomes Associados	316.800,00	005/2021
122003	22.01.2021	Barros, Fernandes & Borgneth Associados	586.667,00	004/2021

Depreende-se do quadro acima que, até 25/02/2021 constam registradas no Portal do Município, apenas 02 (duas) Notas de Empenho nº 122002 e nº 122003, entretanto não há registros de pagamentos, bem como não há documentação comprobatória da realização efetiva das despesas correspondentes às Notas de Empenho, tais como: Notas Fiscais, Ordens de Pagamento, e demais documentos de suporte das respectivas liquidações. (docs. Anexo)

#### IV - Da conclusão referente às Alegações do Representante

Diante do exposto, infere-se o seguinte:

A Inexigibilidade de licitação são situações de exceção, caracterizada pela impossibilidade jurídica de competição, o que inviabiliza a realização do procedimento licitatório. O artigo 25 da Lei n.º 8.666/93 permite a contratação direta sempre que houver inviabilidade de competição e apresenta, em seus incisos, algumas hipóteses nas quais se caracteriza a inexigibilidade:

*Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;*

Acerca da notória especialização, exigida na contratação com base no inciso II do art. 25 da lei 8.666/93, a jurisprudência do TCU, consubstancia na Súmula/TCU nº 252/2010, que a inviabilidade de competição, a que alude este inciso, decorre da convergência de três fatores: 1) o serviço profissional especializado (que deve estar incluído entre os mencionados no art. 13, da referida lei); 2) a natureza singular do serviço a ser contratado; e 3) a notória especialização do profissional ou empresa a ser contratada.

Além do mais, a caracterização da inexigibilidade no art. 25, caput, tem como principal ponto a inviabilidade de competição, o que torna inviável a realização de certame licitatório. Em complemento à regra prevista no caput do artigo, a norma apresenta em seus incisos três situações em que se caracterizaria a inexigibilidade, entretanto no caso em tela, não se constata essa inviabilidade, constituindo-se em fortes indícios de graves irregularidades nessas contratações.

Assim, não basta o gestor ter comprovado a necessidade do objeto no Relatório Conclusivo da Licitação (doc. anexo) de que que o serviço objeto do contrato seja técnico especializado e que tenha natureza singular, através dos atestados de capacidade técnica e de experiências anteriores com o fulcro do objeto contratado; pois se torna indispensável a demonstração inequívoca de que somente a empresa contratada possua notória especialização, nos termos do § 1º, do art. 25, da mesma lei.

Por fim, deve o gestor público ser cauteloso ao se decidir pela contratação direta, haja vista a Lei nº 8.666/1993 (art. 89) considerar ilícito penal dispensar ou *inexigir* licitação fora das hipóteses consideradas legais. Além disso, o gestor que dispensar licitação indevidamente comete ato de improbidade administrativa (Inciso VIII, art. 10, da Lei nº 8429/92).

Diante do exposto, no caso sob análise, restou demonstrada fortes indícios de irregularidades na execução dos contratos nº 04/2021 e nº 05/2021, decorrentes da Inexigibilidades nº 01/2021 e nº 02/2021, bem como o *Periculum in mora* em razão do risco iminente de pagamentos oriundos dessas contratações eivadas de vícios e resultar iminente prejuízo ao erário. Desse modo, esta Unidade Técnica sugere o deferimento da medida cautelar.

Dito isto, passa-se às proposições de encaminhamento.

V – RESUMO E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, sugere-se, com fulcro no art. 153, V do Regimento Interno:

a. CONHECER a presente Representação, nos termos do artigo 43 da Lei Orgânica deste Tribunal;

b) A concessão de medida cautelar, inaudita altera pars, nos termos do art. 75 da LOTCE/MA, no sentido de:

b.1) **SUSPENDER** quaisquer pagamentos advindos dos Contratos de prestação de serviços advocatícios firmados com os escritórios BARROS FERNANDES E BORGNETH ADVOGADOS ASSOCIADOS e REGO CARVALHO GOMES ADVOGADOS, até o julgamento do mérito da presente Representação;

c. **CITAR** o Senhor Júlio César de Sousa Matos, Prefeito do Município de São José de Ribamar/MA, para que no prazo determinado pelo Relator, apresente razões de justificativas a respeito das alegações do Representante e das constatações apontadas neste Relatório.

d. **CITAR** os Representantes Legais: Senhor Bertoldo Klinger Barros Rêgo Neto da empresa Rego Carvalho Gomes Advogados, e Senhora Fabiana Borgneth Silva Antunes da empresa Barros, Fernandes & Borgneth Advogados Associados, para que no prazo determinado pelo Relator, apresente razões de justificativas a respeito das alegações do representante e das constatações apontadas neste Relatório.

e) Que seja aplicada multa ao responsável no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) por evento, em razão do **envio intempestivo e incompleto** das informações relativas às licitações no SACOP, configurando descumprimento dos artigos 5º, 8º e 11 da Instrução Normativa nº 34/2014 TCE-MA c/c art. 274, § 3º, III do Regimento Interno, totalizando o valor de R\$ 1.200,00 (Um mil e duzentos reais).

f) **DETERMINAR** ao gestor que divulgue, em meios eletrônicos de fácil acesso público, em tempo real, informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira, referente às referidas contratações, no caso de ter havido liquidações e pagamentos, conforme orienta a Lei Complementar nº 131/09.

g) **DETERMINAR** ao Sr. Júlio César de Sousa Matos, o cumprimento dos prazos dispostos na IN 34/2014 TCE/MA, quanto ao envio dos elementos de fiscalização a este Tribunal, via SACOP.

h) **DETERMINAR** a realização de inspeção, a fim de analisar-se a legalidade dos procedimentos e contratações realizadas.

É o relatório.

São Luís, 01 de março de 2021.

Franciângela Viana Silva

Auditora Estadual de Controle Externo

Mat. 6528 – TCE/MA

**Visto:**

Mônica Valéria de Farias

Auditora Estadual de Controle Externo

Líder de Fiscalização 4 – NUFIS 2

Mat. 11.403 – TCE/MA

Assinado Eletronicamente Por:

**Franciângela Viana Silva - 6528 Em 02/03/2021**

Auditor de Controle Externo

060AD92489947D410D897474079C14771463891614643200

Visto Supervisor - Assinado Eletronicamente Por:

**Mônica Valéria de Farias - 11403 Em 02/03/2021**

Gestor da Unidade Técnica de Controle Externo

70C639DF5E30BDEE440E4CDF599FEC2B1463891614643200

Visto Gestor - Assinado Eletronicamente Por:

**Flaviana Pinheiro Silva - 6908 Em 04/03/2021**

Gestor da Unidade Técnica de Controle Externo

979D472A84804B9F647BC185A877A8B51463891614816000