



## MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIALIZADO

Processo TC **06691/17**

Natureza: **Inspeção Especial de Licitações e Contratos**

Origem: **Município de Santa Cruz**

Unidade Gestora: **Poder Executivo**

Exercício: **2016**

Interessado: **Raimundo Antunes Batista (ex-Prefeito)**

Jurisdicionado: **Paulo César Ferreira Batista (atual Prefeito)**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO, CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL. MUNICÍPIO. INSPEÇÃO ESPECIAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. PROCEDIMENTO E CONTRATO COM VINCULAÇÃO A VERBAS DO FUNDEF, INCLUSIVE PRESCRITAS. AUDITORIA. IRREGULARIDADES. DEFESA. ESCLARECIMENTOS E DOCUMENTOS. UNIDADE TÉCNICA DE INSTRUÇÃO. MANUTENÇÃO DO ENTENDIMENTO INAUGURALMENTE FIRMADO. MPC. ENTENDIMENTO CONVERGENTE. IRREGULARIDADE DO PROCEDIMENTO E DO CONTRATO. APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL AO GESTOR RESPONSÁVEL. REPRESENTAÇÃO AO PODER LEGISLATIVO (CÂMARA MUNICIPAL) PARA FINS DE SUSTAÇÃO DO AJUSTE CONTRATUAL, NA ESTEIRA DO PRESCRITO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. COMUNICAÇÃO EM TEMPO HÁBIL AO TRIBUNAL. REPRESENTAÇÃO AO MP ESTADUAL.

## P A R E C E R 01322/18

### I – DO RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos, em meio eletrônico, de inspeção especial de licitações e contratos cujo objeto é o exame da **Inexigibilidade 10/2016**, na Origem, cujo objeto é a contratação de serviços advocatícios para recuperação de verbas do FUNDEF repassadas a menor pela União.

O procedimento foi calçado no artigo 25, inciso II da Lei 8.666/1993, ratificado pelo **Prefeito de Santa Cruz** à época, Sr. **Raimundo Antunes Batista**, e o escritório contratado foi **João Azevedo e Brasileiro Sociedade de Advogados**, pelo valor nominal de R\$ 534.175,52.

Documentação pertinente encartada às fls. 02/499, incluindo achados de auditoria, complemento de documentos pelo Alcaide de Santa Cruz, Paulo César Ferreira Batista, e cópia eletrônica da representação promovida pelo MPC/PB (Processo TC 03775/17), nas pessoas das Excelentíssimas Procuradoras Elvira Samara Pereira de Oliveira e Isabella Barbosa Marinho Falcão, rogando a aplicação do entendimento firmado pela 2.<sup>a</sup> Câmara no julgamento do Processo TC 06309/16 (Acórdão AC2 TC 00176/17, baixado em 21/02/2017).

Relatório técnico inaugural, fls. 501/514, cuja conclusão foi pela existência de várias irregularidades, as quais exigiam a suspensão cautelar de todos os atos decorrentes do procedimento em tela, *litteris*:

- Efetivação de contratação de serviços advocatícios para pleitear créditos já prescritos (item 4.4);
- Ausência da comprovação da inviabilidade de competição, da singularidade do serviço contratado e da notória especialização do contratado, como exige o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei nº 8.666/93 (item 4.2);
- Ausência de justificativa de preço (item 4.1);
- Contratação de honorários com violação ao princípio da economicidade (item 4.3);
- Vinculação indevida de créditos do FUNDEF ao pagamento de honorários (item 4.5);
- Uso irregular do contrato de risco (item 4.6)

## 7. Conclusão

Frente ao exposto, essa Auditoria conclui pela IRREGULARIDADE da Inexigibilidade da Licitação nº 10/2016. Por conseguinte, sugere-se a suspensão cautelar de todos os atos decorrentes do procedimento mencionado, nos termos da RPL nº 02/2017, com aplicação de multa à autoridade ratificadora/responsável e aos membros da CPL, estabelecida pelo artigo 73, inciso III, da Lei Estadual No 12.600/04, bem como citação da autoridade ratificadora responsável para, querendo, apresentar defesa referente às irregularidades mencionadas acima no item 06, deste relatório.

Citação postal do Gestor responsável pela homologação da Inexigibilidade e seu sucessor, às fls. 519/520, para tomar ciência do teor do Relatório, e, apresentar defesa.

Respectivas defesas, fls. 538/548 e 550/557, sendo que o ex-Chefe do Executivo de Santa Cruz falou nos autos por intermédio do seu bastante procurador, Dr. Carlos Roberto B. Lacerda.

Em sede de Relatório de Análise das Defesas, fls. 564/579, o Órgão Auditor reputou não sanadas todas as eivas apontadas em sede de pronunciamento vestibular.

Vinda da matéria ao crivo do Ministério Público Especializado em 02/10/2018, com efetiva distribuição na mesma data.

## II – DA ANÁLISE

Em integral harmonia com as ponderações e conclusões proferidas do Órgão Técnico de Instrução.

A propósito, com esboço no princípio da economia processual, que informa todos os processos, sejam administrativos, judiciais ou de controle externo, por se cuidar de norma de caráter geral e fundante, declina o *Parquet* de Contas de revolver todos os pontos abordados neste caderno eletrônico, também por graça de recurso à técnica da fundamentação *aliunde* ou *per relationem*,<sup>1</sup> reforçada pelas disposições pertinentes da Lei n.º 9.784/1999 (artigo 50, § 1.º)<sup>2</sup> e da própria jurisprudência da Corte Suprema em matéria penal, embora, no âmbito do superior Tribunal de Justiça, comecem a aparecer decisões contrárias à aplicação do NCPC:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> No âmbito judicial, a motivação *per relationem* é aquela em que, ao invés de desenvolver, originalmente, argumentos para o julgamento da lide, reporta-se o juiz aos fundamentos desenvolvidos em outro local (daí se falar em fundamentação *aliunde*), ou *topos*, aí entendido como peça ou documento processual, a exemplo do parecer do MP.

<sup>2</sup>

### CAPÍTULO XII DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.correioforense.com.br/justica-direito/sera-vedada-a-fundamentacao-per-relationem-no-stj/>  
Acesso em: 29/10/2018.

*Supremo Tribunal Federal*

DJe 19/06/2012  
 Inteiro Teor do Acórdão - Página 1 de 10

29/05/2012

SEGUNDA TURMA

**AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 738.982 PARANÁ**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. JOAQUIM BARBOSA</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: JAVERT PRADO MARTINS FILHO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RONALDO ANTÔNIO BOTELHO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ</b>

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. MATÉRIA CRIMINAL. RECURSO QUE TEVE O SEGUIMENTO NEGADO MONOCRATICAMENTE. POSSIBILIDADE. MOTIVAÇÃO *PER RELATIONEM*. LEGITIMIDADE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DE MOTIVAÇÃO.

O julgamento monocrático de agravo de instrumento está expressamente previsto no art. 38 da Lei 8.038/1990 e no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Esta Corte já firmou o entendimento de que a técnica de motivação por referência ou por remissão é compatível com o que dispõe o art. 93, IX, da Constituição Federal.

Não configura negativa de prestação jurisdicional ou inexistência de motivação a decisão que adota, como razões de decidir, os fundamentos do parecer lançado pelo Ministério Público, ainda que em fase anterior ao recebimento da denúncia.

Agravo a que se nega provimento.



Recentemente, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça fixou tese no mesmo sentido da orientação do TCU, do Supremo e juízos singulares e colegiados federais sobre a vedação de retenção de honorários em verba vinculada à educação:

## DECISÃO

11/10/2018 @ 16:25

## Primeira Seção veda retenção de honorários em verba do Fundeb liberada judicialmente

A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) fixou tese no sentido da impossibilidade de retenção de honorários advocatícios em crédito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) concedido por via judicial. A decisão, tomada por maioria de votos, teve como fundamento a previsão constitucional de vinculação dos recursos do Fundeb às hipóteses exclusivas de manutenção e desenvolvimento da educação básica no Brasil.

As verbas do Fundeb – antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) – têm destinação prevista pelo artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além do **artigo 23** da Lei 11.494/07. Por isso, o colegiado entendeu não ser possível a reserva de honorários prevista pela Lei 8.906/94, cabendo ao advogado buscar seu crédito por outros meios.

“Constatada a vinculação constitucional e legal específica dos recursos do Fundef/Fundeb, bem como a manutenção dessa característica mesmo quando referidos valores constarem de título executivo judicial, inexistente possibilidade jurídica de aplicação do artigo 22, **parágrafo 4º**, da Lei 8.906/94, sob pena de caracterizar verdadeira desvinculação que, a toda evidência, é expressamente proibida por lei e não encontra previsão constitucional”, apontou o relator do recurso especial da União, ministro Og Fernandes.

### Título executivo

No âmbito de execução proposta pelo município de Livramento (PB), o juiz da 11ª Vara Federal da Paraíba deferiu o pedido de retenção, em relação a valores devidos pela União a título de complementação ao Fundef, do montante de honorários advocatícios devidos ao advogado do ente municipal. A complementação dizia respeito especificamente ao Valor Mínimo Anual por Aluno.

A retenção foi mantida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5), que concluiu ser direito do advogado o destaque dos honorários contratuais nas hipóteses em que não tiver sido realizada a expedição do alvará ou precatório. Além disso, o tribunal considerou que o Estatuto da OAB, em seu artigo 24, atribui caráter de título executivo ao contrato escrito que estipular o pagamento de honorários.

O ministro Og Fernandes destacou que, de fato, como regra geral, é possível a requisição pelo advogado de reserva equivalente à obrigação estabelecida contratualmente entre ele e a parte para a prestação de seus serviços. A condição para a retenção é que o pedido seja realizado antes da expedição do precatório ou do mandado de levantamento, mediante a juntada do contrato.

O relator também lembrou que, de acordo com a Súmula Vinculante 47, os honorários advocatícios incluídos na condenação ou destacados do montante principal consubstanciam verba de natureza alimentar, cuja satisfação deve ocorrer com o precatório ou a requisição de pequeno valor.

#### **Natureza constitucional**

Todavia, ponderou Og Fernandes, caso efetivada a separação dos valores, seu efeito recairia sobre os recursos do fundo, já que a ação judicial tinha como objetivo o pagamento de diferenças não repassadas ao município pela União. Segundo o ministro, o fato de determinada obrigação pecuniária não ter sido cumprida espontaneamente, mas somente após decisão judicial, não descaracteriza a sua natureza nem a sua destinação.

Em virtude da previsão legal e constitucional de vinculação específica dos recursos do Fundef, o relator também destacou que somente norma constitucional de igual envergadura autorizaria a utilização de dinheiro atrelado ao fundo para outras finalidades que não a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental e a valorização do magistério.

"Desse modo, com suporte nos fundamentos supramencionados, tem-se que a satisfação dos honorários contratuais ora em questão não deve se realizar nos termos do artigo 22, parágrafo 4º, da Lei 8.906/94, pois o título executivo judicial se refere a verbas que possuem destinação constitucional e legal específica", concluiu o ministro ao prover o recurso da União.

Sem maiores elucubrações, até por causa da cristalização de entendimento no âmbito desta Corte de Contas acerca do tema em debate, saliente-se que, no início do exercício de 2017, pioneiramente, foi proferida a Resolução RPL TC 02/2017 para, *verbis*:

1. Determinar cautelarmente aos Chefes do Poder Executivo Municipal e, bem assim, ao Chefe do Poder Executivo Estadual, para que se abstenham de dar prosseguimento a procedimentos licitatórios e a contratos advocatícios, bem como, pagamento de despesas que tenham por objeto o acompanhamento de processos judiciais e/ou administrativos com o propósito de recuperação de créditos do FUNDEF, FUNDEB e recursos oriundos do programa de repatriação, inadmitindo-se a repetição de tais contratos ou a edição de outro ato, até decisão final de mérito;
2. Assinar o prazo regimental de 15 (quinze) dias aos Chefes do Poder Executivo Municipal e, bem assim, ao Chefe do Poder Executivo Estadual para encaminharem toda e qualquer documentação relacionada a contratos deste jaez, para fins de análise pela unidade de instrução e posterior deliberação desta Corte, sob pena de multa e responsabilização pelas despesas que, por ventura venham a ser pagas, ao arrepio da lei, além de outras cominações legais;
3. Recomendar aos jurisdicionados (Governador e Prefeitos) para que, no caso de celebração de contratos desta espécie, atentar para a possibilidade de cobrança indevida de honorários advocatícios em relação a exercícios cobertos pela prescrição;
4. Encaminhar aos jurisdicionados supracitados cópia da decisão adotada em sede de medida cautelar pelo Conselheiro Fernando Rodrigues Catão,

referendada pela 1ª Câmara e consubstanciada no Acórdão AC1 TC 0080/2017, em virtude da celebração de contratação direta de escritório de advocacia, para fins de acompanhamento de processos judiciais com o objetivo de recuperação de créditos do FUNDEF, que deixaram de ser repassados aos municípios em decorrência da subestimação do VMAA (Valor Mínimo Anual por Aluno), utilizando-se da modalidade de Licitação INEXIGIBILIDADE.

Pois bem, mesmo com a troca de gestor no Município de Santa Cruz, deu-se prosseguimento ao contrato, o que requer, a esta altura processual, não mais a expedição de medida cautelar pela Relatoria, passados dois anos, mas de determinação ao atual Prefeito, sobretudo para estancar os efeitos financeiros do contrato celebrado, partindo do titular do Controle Externo, o Poder Legislativo.

Isto porque, em apertadíssima síntese, concorda-se com a Auditoria quando ela repisa, no tocante ao processo *sub examine*, que:

1) Não restou abundantemente comprovada a inviabilidade de competição, a singularidade do objeto ou serviço contratado e tampouco a notória especialização do escritório **João Azevedo e Brasileiro Sociedade de Advogados**;

2) Houve vinculação indevida de verbas “carimbadas”/vinculadas à educação e ao ensino básico ao pagamento de honorários advocatícios, em inequívoco desvio de desígnio constitucional e legal;

3) Não se estimou corretamente o ajuste e nem se justificou o valor final a pagar;

4) Foi utilizado o contrato na modalidade risco – desnecessário para o tipo de objeto visado - para recuperar, inclusive, verbas alcançadas pela prescrição e

5) Em se tratando de matéria pacífica nos tribunais federais, o grau de dificuldade e de recursos judiciais é mínimo e previsível, o que nem de longe motiva o pagamento de verbas honorárias em montante tão expressivo.

É como também opino.

Assim, a Inexigibilidade é IRREGULAR e o contrato dela decorrente também está viciado, o que atrai ao então Prefeito, Raimundo Antunes Batista, a multa prevista no inciso II do artigo 56 da LOTC/PB.

Por fim, represente-se ao Ministério Público Estadual para as providências de caráter administrativo e judicial necessárias e pertinentes ao caso.

### III – DA CONCLUSÃO

*EX POSITIS*, este membro do *Parquet*, diante das razões expendidas, inclusive pelo Órgão Técnico, pugna pela:

A. **IRREGULARIDADE DA INEXIGIBILIDADE 10/2016** homologada pelo Sr. **Raimundo Antunes Batista**, na qualidade de **Prefeito Municipal de Santa Cruz**, e, bem assim, **do Contrato** dela decursiva, com o **Escritório João Azevedo e Brasileiro**, carreando-se a informação para os autos das PCA subseqüentes ao exercício de 2016 a cargo do mencionado Chefe do Poder Executivo de Santa Cruz;

B. **APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL** ao antes nominado ex-Gestor de Santa Cruz, por descumprimento de normas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto das Licitações e Contratos, com espeque no inciso II do artigo 56 da LOTC/PB;

C. **REPRESENTAÇÃO** à atual Mesa da Câmara de Santa Cruz no sentido de adotar as medidas prescritas no § 1.º do artigo 71 da Constituição Federal de 1988 quanto à sustação dos atos impugnados, com remessa de cópia da Resolução RPL TC 02/2017 e do futuro *decisum*, consignando a necessária concessão de ciência em tempo hábil a esta Corte das medidas solicitadas junto ao e adotadas pelo Poder Executivo e

D. **REPRESENTAÇÃO** ao Ministério Público Estadual acerca dos fatos aqui noticiados, por ser obrigação de ofício – artigo 71, inc. XI da CR/1988, com vistas à instauração de procedimento administrativo visando à interposição de ação judicial em face da conduta do Sr. Raimundo Antunes Batista, na qualidade de ex-Prefeito de Santa Cruz, se assim o entender pertinente e aplicável.

João Pessoa(PB), 30 de outubro de 2018.

**SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ**

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado da Paraíba