



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 1058521/2019
Natureza: Representação
Representado: Câmara Municipal de Antônio Prado de Minas
Representante: Jova Jacinto de Barros, Presidente da Câmara Municipal

RELATÓRIO

1. Representação interposta por Jova Jacinto de Barros, Presidente da Câmara Municipal de Antônio Prado de Minas, em 24/10/2018, em face da Câmara Municipal de Antônio Prado de Minas, apontando impropriedades encontradas pela sua gestão na gestão da Câmara Municipal de Antônio Prado de Minas nos exercícios de 2013 a 2016 (fls. 1/5).
2. O Presidente do Tribunal de Contas encaminhou ofício ao representante para que apresentasse as Resoluções nº 001/2017 e 002/2017, citadas na peça exordial (fl. 6).
3. Diante da negativa de encaminhamento pelo representante (fls. 8/9), o Presidente reiterou o ofício e acrescentou a determinação de encaminhamento de documentos que comprovassem as impropriedades encontradas referentes ao período de 2013 a 2016 (fl. 10).
4. O representante encaminhou os documentos de fls. 12/140.
5. Em 12/12/2018 os documentos foram autuados e distribuídos por determinação do Conselheiro Presidente (fls. 141/142).
6. O Relator, em manifestação de fl. 143, encaminhou os autos para exame técnico e, em seguida ao Ministério Público de Contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

7. A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios determinou diligência, por meio de competência delegada na Portaria nº 001/2017 desse Tribunal, para que o representante e atual Presidente da Câmara Municipal de Antônio Prado de Minas apresentasse informações acerca da relação dos vereadores e servidores que receberam *“diárias irregularmente, acompanhada das notas de empenho, bem como comprovantes (prestação de contas, recibos, comprovantes de transporte coletivo, requerimento com solicitação de diárias de viagem) nos períodos de 2013 a 2016”* e, ainda, *“cópias dos procedimentos licitatórios que deram origem a contratação das empresas Costa & Guedes Advocacia e Sercon T & A Ltda – ME acompanhadas dos respectivos contratos, bem como notas de empenho e comprovantes de pagamento”* (fl. 145).

8. Em atendimento, o representante encaminhou a documentação juntada às fls. 148/2122.

9. A Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios examinou os documentos e concluiu (fls. 2124/2144):

Diante do exposto, analisados os fatos e os documentos que instruem estes autos, verificou-se as seguintes irregularidades:

- **Concessão indevida de diárias à empresa Costa & Guedes Advocacia, cujo importe líquido totaliza o valor de R\$ 3.516,45 (três mil quinhentos e dezesseis reais e quarenta e cinco centavos) em dano ao erário.**

- **Pagamento de quantias excedentes em diárias de viagem para combustível a Vereadores, totalizando o dano ao erário em R\$ 16.800,00 (dezesseis mil e oitocentos reais).**

Assim, sugere-se a citação dos seguintes agentes listados abaixo, para que apresentem manifestação acerca dos fatos:

Nome	Função/Cargo	Responsabilidade
Gilson Jacinto de Barros	Vereador beneficiário de diárias e ordenador de despesas como Presidente da Câmara	- Responsável pela contratação indevida das empresas Costa & Guedes Advocacia (Contratos nº 001/2013 e 005/2013), e SERCOM T&A Ltda. (Contratos nº 002/2013 e 006/2013); - Autorização do pagamento de diárias à empresa Costa & Guedes Advocacia em hipótese não prevista na Res. nº 001/2013;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

		- Recebimento de diárias irregulares no importe total de R\$ 5.040,00 (cinco mil e quarenta reais).
Gilcéia Lourenço Ferreira	Vereadora beneficiária de diárias, Primeira Secretária e ordenadora de despesas como Presidente da Câmara	- Responsável pela contratação indevida das empresas Costa & Guedes Advocacia (Contratos nº 005/2013, 001/2015, 003/2015 e 003/2016), e SERCOM T&A Ltda. (Contratos nº 002/2015, 004/2015); - Autorização do pagamento de diárias à empresa Costa & Guedes Advocacia em hipótese não prevista na Res. nº 001/2013; - Recebimento de diárias irregulares no importe total de R\$ 6.720,00 (seis mil setecentos e vinte reais)
José Rufino de Souza Sobrinho	Vereador beneficiário de diárias	- Recebimento de diárias irregulares no importe total de R\$ 1.120,00 (mil cento e vinte reais)
Mauri Leandro	Vereador beneficiário de diárias	- Recebimento de diárias irregulares no importe total de R\$ 3.920,00 (três mil novecentos e vinte reais)
Costa & Guedes Advocacia	Prestadora de Serviços Advocatícios beneficiária de diárias	- Recebimento de diárias irregulares por hipótese não prevista na Res. nº 001/2013, no importe total de R\$ 3.516,45 (três mil quinhentos e dezesseis reais e quarenta e cinco centavos).
Antônio Carlos Volpato	Vereador e Vice-Presidente da Câmara	- Responsável pela contratação indevida das empresas Costa & Guedes Advocacia (Contrato nº 005/2013).
Arthur Francisco da Costa Netto	Vereador e Segundo Secretário	- Responsável pela contratação indevida das empresas Costa & Guedes Advocacia (Contrato nº 005/2013).

10. Os autos vieram a este Ministério Público de Contas, para manifestação preliminar, oportunidade em que foi requerida a **citação** dos Presidentes da Câmara Municipal de Antônio Prado de Minas e dos vereadores do respectivo município nos exercícios de 2013 a 2016, bem como da empresa Costa & Guedes Advocacia, de acordo com tabela apresentada pela Unidade Técnica, para que se manifestassem.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

11. O Relator determinou a citação (fl. 2148) e os representados responderam com as alegações e documentos de fls. 2164/2327.

12. A unidade técnica, em sede de reexame, entendeu que

Diante do exposto, examinados os fatos, as alegações dos defendentes e os documentos que instruem estes autos, entende-se que procedem as alegações dos defendentes quanto ao item 3, referente ao pagamento de quantias excedentes em diárias de viagem para combustível a Vereadores, ficando, portanto, desconsiderado o apontamento.

Contudo, ficam mantidos os apontamentos 1 e 2 do relatório técnico, quais sejam: contratação das empresas Costa & Guedes Advocacia e SERCOM T&A Ltda. realizadas de forma indevida e concessão indevida de diárias à empresa Costa & Guedes Advocacia, cujo importe líquido totaliza o valor de R\$ 3.516,45 (três mil, quinhentos e dezesseis reais e quarenta e cinco centavos) em dano ao erário.

13. Vieram os autos para parecer deste Ministério Público de Contas.

FUNDAMENTAÇÃO

Da irregularidade na contratação de empresas para assessoria jurídica e contábil

14. No que tange a irregularidade referente a contratação das empresas Costa & Guedes Advocacia e SERCOM T&A Ltda., as defesas dos srs. Antônio Carlos Volpato, Arthur Francisco da Costa Neto e Gilcélia Lourenço Ferreira (fls. 2179/2208, 2209/2227/2251 e 2252/2265) trouxeram as mesmas alegações, de que: os cargos de provimento em comissão de assessor jurídico e contábil previstos na Resolução nº 01/2009 *“não foram preenchidos”, “não houve acúmulo de despesas”, “o poder discricionário permite a administração pública praticar atos com liberdade de escolha, evidentemente pautados na conveniência e oportunidade”,* que a *“assessoria jurídica é imprescindível para o bom e adequado andamento do processo legislativo”,* que *“escolheu contratar por meio de procedimento licitatório revestido*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

de total legalidade”, que os valores pagos “*são adequados aos valores de mercado*”, que o pagamento de diárias à empresa Costa & Guedes se deu “*a partir de previsão contida no Contrato*”.

15. Por sua vez, a defesa apresentada às fls. 2286/2296 pelo sr. José Rufino de Souza Sobrinho em conjunto com as empresas SERCOM T&A e Costa & Guedes Advocacia, alegou que houve interesse público na contratação e o gestor exerceu seu poder de discricionário na contratação das referidas empresas, que não houve irregularidade nos procedimentos licitatórios de contratação e que não houve qualquer irregularidade na contratação das empresas, que agiram de boa-fé.

16. A unidade técnica não acolheu as razões apresentadas pelos defendentes arriada nos seguintes argumentos:

Compulsando os autos, observou-se que em todas as solicitações de contratação, às fls. 154, 346, 464, 592, 673, 1597, 1736, 1856, 2006, a justificativa apresentada foi: “não existe no quadro de servidores públicos da câmara, funcionário habilitado e especializado para realizar tais serviços e, sendo estes serviços imprescindíveis para o devido funcionamento desta Casa, necessário se faz a referida contratação”.

Não há, pois, nos autos nenhuma justificativa, demonstrado os motivos que levaram a Administração a escolher contratar por meio de licitação e não por recrutamento amplo, como previsto na Lei de estrutura Administrativa.

Em nenhum momento os defendentes justificaram suas escolhas com os argumentos aqui expostos, no sentido de que a remuneração prevista na Resolução n. 002, de abril de 2009, para os cargos de Assessor Jurídico e de Assessor Contábil, era muito baixa e que não encontrou profissional capacitado que aceitasse exercer o múnus por uma pífia remuneração.

Outrossim, que além do valor ser muito aquém daquele estabelecido na tabela da OAB/MG, a carga horária é extensa, o que impossibilitou a nomeação de profissional no Cargo em Comissão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Desse modo, cabe ressaltar que, se a dificuldade de contratação se resumia a baixa remuneração prevista na Resolução n. 002/2009, bastava à administração realizar um estudo de mercado e propor uma alteração dessa resolução.

Ademais, é importante ressaltar que, para a prestação de serviços advocatícios este Tribunal exarou entendimentos no sentido de que a prestação de serviço jurídico-advocatício é uma atividade profissional que deve ser realizada pelo corpo jurídico do próprio município, admitindo a terceirização a uma sociedade civil de advogados quando este não possuir procuradores suficientes, porém de forma motivada, desde que haja procedimento licitatório.

No mesmo processo, há ainda o entendimento do caráter excepcional da contratação face ao volume de serviços extraordinários, que ultrapasse a capacidade do quadro de procuradores (processo n. 873919). Portanto, seguindo entendimento desta Corte de Contas, fica afastada a possibilidade da discricionariedade da contratação.

17. Diante do exposto, corroborando a linha lógica desenvolvida na análise técnica, a impossibilidade de contratação de profissionais para os cargos de assessor jurídico e contábil em face da remuneração aquém dos valores de mercado seria passível de correção com a alteração dos valores previstos em lei para um patamar compatível com os valores praticados e, não, com a implantação de outra forma de contratação dos serviços.

18. Assim, embora reconheça a existência de discricionariedade do gestor público, bem como a imprescindibilidade da contratação dos profissionais citados, como arguem os representados, verifico que a contratação de empresa para solução da demanda de assessor jurídico e contábil se afastou do que estava legalmente previsto, extrapolando, assim, o poder de decisão com base na conveniência e oportunidade que se atribui ao gestor público.

19. Nessa esteira, friso ainda que os objetos dos contratos celebrados com ambas as empresas estipulam as mesmas atribuições que a dos cargos comissionados de Assessor Jurídico e Assessor Contábil, respectivamente estabelecidas no Anexo I da Resolução nº 002/2009, (fls. 2142v e 2143).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

20. Não obstante, era de se esperar que a motivação necessária para arrimar tal decisão, tomada ao arrepio das normas, tivesse o mínimo de robustez, o que não foi encontrado nos autos. De acordo com a análise técnica, em todas as solicitações de contratação foi apresentada apenas a justificativa de que “não existe no quadro de servidores públicos da câmara, funcionário habilitado e especializado para realizar tais serviços e, sendo estes serviços imprescindíveis para o devido funcionamento desta Casa, necessário se faz a referida contratação” (fls 154, 346, 464, 592, 673, 1597, 1736, 1856 e 2006).

21. Assim, pelas razões expostas, entendo procedente o apontamento de irregularidade.

Da concessão irregular de diárias de viagem pagas à empresa de advocacia

22. No que se refere às supostas diárias de viagem pagas à empresa Costa & Guedes Advocacia no valor de R\$3.516,4, a sra. Gilcéia Lourenço Ferreira apresentou (fls. 2252/2265) as seguintes alegações: que o serviço foi realizado para atender ao interesse público, que a autorização de pagamento da despesa era prevista no contrato celebrado, que observou os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, que o ressarcimento das despesas com viagem da contratada era justo e correto, sob pena de enriquecimento ilícito da administração, em suma, que o contrato está de acordo com a lei.

23. Já a peça de defesa apresentada (fls. 2286/2296) conjuntamente pelo sr. José Rufino de Souza Sobrinho e as empresas SERCOM T&A e Costa & Guedes Advocacia, bem como a defesa do sr. Gilson Jacinto de Barros (fls. 2305/2329), apresentaram argumentos idênticos de que seria injusto a empresa ter que arcar com as despesas de viagem quando estivessem a serviço da Câmara Municipal, que ela foi ressarcida por previsão contratual prevista na minuta do contrato que era parte integrante do edital, sendo de iniciativa da administração e, portanto, não podendo a empresa contratada ser penalizada por isso. Ainda, que qualquer responsabilização da empresa deve ser afastada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

24. A unidade técnica entendeu que

Em momento algum o apontamento técnico discorre sobre a impossibilidade de se ressarcir o contratado, por eventuais despesas em decorrência da prestação de serviços externos a favor e no interesse da Câmara Municipal de Antônio Prado de Minas.

Contudo, a referida cláusula constante da minuta do contrato não é válida, pois vincula o ressarcimento à norma restrita de natureza administrativa, que tem por escopo o ressarcimento de despesas arcadas pelos agentes subordinados ao órgão no desenvolver de suas atribuições, de forma indenizatória.

Desse modo, trata-se de matéria direcionada a tutelar a funcionalidade da administração interna da Câmara Municipal, cuja criação, modificação ou extinção deve ser determinada apenas por norma própria, em respeito ao princípio da legalidade, constado no art. 37, caput, da Constituição da República.

Sendo assim, nada impede que eventuais despesas em decorrência da prestação de serviços externos, sejam ressarcidas ao contratado, desde que haja previsão contratual para isso, com regramento e critérios próprios.

Ademais, quanto a alegação da contratada, "de que não foi a empresa contratada que fez constar tal cláusula do contrato, foi a própria administração, assim não pode a empresa contratada ser penalizada por tal situação", esta não deve prosperar, pois, ela foi contratada exatamente para prestar serviços de assessoria e consultoria jurídica, logo, causa estranheza esta não ter percebido a impropriedade do dispositivo, além disso, é ela a beneficiária, portanto, solidária na responsabilidade.

Dessa forma, entende-se que tendo em vista que as alegações dos defendentes não apresentaram elementos que permitam a modificação do estudo inicial, fica ratificada a irregularidade apontada.

25. O fundamento normativo para o pagamento de diárias de viagem à empresa de advocacia foi a Resolução nº 01/2013 da Câmara Municipal. Todavia, de acordo com essa Resolução, o direito à verba é reservado a vereadores e servidores públicos, não podendo ser estendido a terceiros contratados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

26. Assim, embora previsto contratualmente, o benefício não poderia ser pago, a não ser que tivesse amparado por disposição legal neste sentido, o que não ocorreu.

27. Ressalto que os instrumentos contratuais não são meios hábeis, por si só, para extrapolar a previsão legal citada, que não tratavam do pagamento de pessoal alheios ao quadro do órgão legislativo municipal.

28. Assim, ratifico a manifestação técnica e entendo irregular o pagamento efetuado.

Pagamento de diárias de viagem aos vereadores

29. Acerca da alegação de recebimento de diárias de viagem irregulares no importe de R\$16.800,00 (dezesseis mil e oitocentos reais), os representados Antônio Carlos Volpato, Arthur Francisco da Costa Neto, Gilcéia Lourenço Ferreira e Gilson Jacinto de Barros alegaram, em peças separadas (fls. 2179/2208, 2227/2251, 2252/2265 e 2305/2301) que o pagamento não foi feito sem previsão legal, que o anexo I da Resolução nº 01 de abril de 2013 previu pagamento para viagens cujas distancias iriam até 100 km e viagens cujas distâncias iriam de 101 a 200 km. Porém que as viagens mais longas eram regidas pelo art. 11 da referida Resolução no qual estava definido que o valor da indenização seria de R\$0,70 por km rodado. Entretanto, em novembro de 2015, a Resolução foi alterada pela Resolução nº 05/2015, tendo o art. 11 sido alterado para aumentar o valor da indenização para R\$1,50 por km rodado.

30. Alegaram também que devem ser computados não só o combustível, mas o desgaste dos pneus, o seguro, o IPVA e a depreciação do veículo, além de eventuais estacionamento. Por fim, sustentaram que não houve enriquecimento ilícito nem dano ao erário, com base em decisões do Tribunal de Contas que teria reconhecido as despesas de viagem dessa maneira.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

31. A unidade técnica ponderou que, embora os representados não tenham apresentado cópia de Resolução nº 5/2015 aprovada, apresentaram “cópia do projeto de Resolução n. 005/2015 (altera dispositivo da Resolução n. 001/2013), cópia da ata da Sessão Legislativa que aprovou a referida resolução e Certidão emitida pelo atual Presidente da Câmara, na qual informa que não localizou a referida Resolução nos arquivos da Câmara Municipal, mas que consta na Ata da reunião ordinária de 18 de novembro de 2015, a votação e aprovação da referida Resolução”.

32. A análise técnica concluiu que:

Analisando os valores pagos constantes dos anexos I, II, III e IV, às fls. 2.133/2.136, do relatório técnico e utilizando o valor de R\$ 1,50 como multiplicador, constata-se que o resultado foi exatamente igual.

Dessa forma, entende-se que fica sanada a irregularidade referente ao pagamento de quantias excedentes em diárias de viagem para combustível a Vereadores, totalizando o dano ao erário de R\$ 16.800,00 (dezesesseis mil e oitocentos reais).

33. Nesse contexto, considerando que o valor pago está em consonância com o disposto no regramento municipal, entendo sanada a irregularidade apontada.

CONCLUSÃO

34. Diante do exposto, OPINO pela procedência parcial da representação:

a- Pela aplicação de multa aos responsáveis pelas seguintes irregularidades:

Nome	Função/Cargo	Responsabilidade
Gilson Jacinto de Barros	Vereador ordenador de despesas como Presidente da Câmara	- Contratação indevida das empresas Costa & Guedes Advocacia (Contratos nº 001/2013 e 005/2013), e SERCOM T&A Ltda. (Contratos nº 002/2013 e 006/2013);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

		- Autorização do pagamento de diárias à empresa Costa & Guedes Advocacia em hipótese não prevista na Res. nº 001/2013;
Gilcéia Lourenço Ferreira	Vereadora, Primeira Secretária e ordenadora de despesas como Presidente da Câmara	- Contratação indevida das empresas Costa & Guedes Advocacia (Contratos nº 005/2013, 001/2015, 003/2015 e 003/2016), e SERCOM T&A Ltda. (Contratos nº 002/2015, 004/2015); - Autorização do pagamento de diárias à empresa Costa & Guedes Advocacia em hipótese não prevista na Res. nº 001/2013;
Antônio Carlos Volpato	Vereador e Vice-Presidente da Câmara	- Contratação indevida das empresas Costa & Guedes Advocacia (Contrato nº 005/2013).
Arthur Francisco da Costa Netto	Vereador e Segundo Secretário	- Contratação indevida das empresas Costa & Guedes Advocacia (Contrato nº 005/2013).

b- pela condenação dos srs. Gilson Jacinto de Barros e Gilcéia Lourenço Ferreira ao ressarcimento ao erário no importe total de R\$ 3.516,45 (três mil quinhentos e dezesseis reais e quarenta e cinco centavos) pago sem amparo legal a título de diárias de viagem à empresa Costa & Gomes Advocacia.

Belo Horizonte, 10 de agosto de 2020.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)