



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 863.639
Natureza: Representação
Representante: Câmara Municipal de Ipatinga
Jurisdicionado: Poder Executivo do Município de Ipatinga
Relatora: Conselheiro Wanderley Ávila

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Excelentíssimo Senhor Relator,

RELATÓRIO

1. Tratam os autos de Representação sobre supostas irregularidades apuradas por Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI – realizada pela Câmara Municipal de Ipatinga para “proceder, resumidamente, a investigações relativas à contratação de prestação de serviços do Instituto de Gestão Pública - URBIS ao Município de Ipatinga” (fl. 01).

2. O relatório final da CPI, às fl. 01 a 265, apurou indícios de irregularidades nos Pregões nº 337/09 (Contrato nº 914/09) e no Pregão nº 345/09 (Contrato nº 121/10), referentes à contratação do URBIS, descritas na conclusão de fl. 258 a 265.

3. A Unidade Técnica entendeu às fl. 720 a 739 que a realização de licitação para contratação de serviços de recuperação e compensação de créditos por meio de licitações na modalidade Pregão é irregular e apontou diversas irregularidades nos procedimentos licitatórios denunciados como irregulares:

01- Processos licitações com irregularidades nas fases internas e externas, inclusive execução comprometida pelo descumprimento de cláusulas contratuais;

02- Redação dúbia da cláusula relativa a condição para pagamento, sem resguardo para as situações desfavoráveis, imprevistas ou de difícil previsão, risco financeiro na eventual falta da extinção do crédito tributário com a homologação da Declaração de Compensação dos créditos relativos ao PASEP, circunstância irregular que se enquadra na previsão do artigo 69 da Lei 8.666/93.

03- Houve diversas irregularidades nas disposições contratuais (e em sua



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

execução) atinente ao pagamento à contratada por motivo de efetivação de compensações propostas pelo Instituto de Gestão Pública URBIS, em razão dos Autos de Infração e Impugnação; resta, todavia, necessário sobrestar a decisão acerca da matéria em tela, em razão da mesma prosseguir sub judice, cumprindo aguardar o resultado das impugnações e ações para o esclarecimento dos fatos e da questão de direito, nas vias administrativo-fiscal (Receita-Federal) e jurídica.

04- As Compensações, visto que tem objetos coincidentes com o da Ação Declaratória, e por concomitante a esta, incorreu em afronta ao artigo 170 A do Código Tributário Nacional; cumpria aguardar definição dos fatos nas vias administrativo-fiscal e jurídica.

05- Descumprimento dos termos contratuais, caracterizado pela ausência de relatórios e falhas nos relatórios apresentados.

4. Destacou, ainda, que contra o gestor, Sr. Robson Gomes da Silva, tramitam diversos processos de natureza cível na Comarca de Ipatinga (fl. 709 a 720), os quais podem guardar conexão a presente Representação, caracterizando a hipótese de sobrestamento do processo.

5. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar.

6. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

7. Cumpre ao Ministério Público de Contas apresentar apontamentos complementares às irregularidades indicadas pela Unidade Técnica do Tribunal, nos termos do art. 61, § 3º, do Regimento Interno desta Corte, Resolução nº 12, de 2008.

8. Após analisar a Representação e a documentação apresentada, este *Parquet* vislumbra a ocorrência das seguintes irregularidades nos Pregões nº 337/09 e 345/09:

I. Contratação de serviços técnicos especializados por meio de licitação na modalidade pregão

9. As licitações sob exame (Pregões n.º 337/2009 e 345/2009) apresentam o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

seguinte objeto (fl. 329 e 495):

[...] seleção de empresa para prestação de serviços técnicos especializados administrativos e/ou judiciais, para **recuperação de créditos, revisão de débitos e de análise das dívidas existentes de responsabilidade do município de Ipatinga**, conforme Termo de Referência – Especificações Técnicas, Anexo I. (Grifo nosso.)

10. Cumpre, assim, discorrer sobre a possibilidade de se realizar licitações na modalidade Pregão para a contratação de serviços técnicos especializados.

11. As licitações na modalidade Pregão são regulamentadas pela Lei nº 10.520, de 2002, a qual, em seu art. 1º restringe a sua utilização para a aquisição de bens e para a contratação de serviços **comuns**:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

12. Nesse contexto, cumpre lembrar que os serviços jurídicos e as consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias não são serviços comuns, mas **serviços técnicos profissionais especializados**, conforme definido no art. 13 da Lei nº 8.666, de 1993, aplicável subsidiariamente à Lei do Pregão (art. 9º da Lei nº 10.520, de 1964):

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se **serviços técnicos profissionais especializados** os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

VIII - (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994) (Grifo nosso.)

13. O Professor Jair Santana¹ destaca a dificuldade de se classificar os serviços jurídicos como serviços comuns:

De pronto a dúvida já se apossa do nosso raciocínio, trazendo-nos desconfiância em alocar a atividade de advogado na rubrica comum, exigida pela Lei do Pregão.

E assim ainda continuamos a pensar, mesmo que se tratasse de atividade de advocacia sobre tarefas corriqueiras e habituais que nem por isso podem ser genericamente rotuladas como tais.

Não enxergamos qualquer similitude entre o conceito normativo relativamente indeterminado da Lei do Pregão (Lei n. 10.520/02) e o âmago das atividades ordinárias de pouco ou nenhuma complexidade que venham a ser realizadas pelos profissionais do Direito.

Ou seja, queremos dizer que não há qualquer sinonímia ou convergência semântica entre as duas realidades aqui postas em confronto propositalmente.

14. O Professor Ivan Barbosa Rigolin² vai além e rechaça a possibilidade de se licitar **quaisquer serviços intelectuais** por meio de Pregão:

X – Como uns têm razão ao nutrir verdadeira *repugnância* pela licitação de serviços de cunho intelectual, têm cada vez *menos razão* quem postula a aceitabilidade crescente e invariável do pregão para contratar serviços que se costumam denominar intelectuais.

Ora, se nem licitáveis esse serviços são, que então dizer de os licitar *por pregão*?

O pregão foi recepcionado em nosso direito como uma excelente e magnífica invenção do legislador, anseio antigo dos operadores de licitações, das mais variadas autoridades, dos fornecedores *sérios* e de todos quanto com propósito honesto cultivam a arte da licitação.

Serve extraordinariamente ao poder público, porém, para comprar batatinhas, parafusos, tijolos, uniformes de trabalho, pneus, papel sulfite, pera roxa, mandioca brava, pesticida agrícola e infinitos itens mais para atender os estoques do mais diversos setores da Administração e do serviço que presta ao público e a si mesmo.

Automóveis, ventiladores, bombas de asma, soluções anticaspa e produtos químicos variados, todos esses itens de compras e todos os demais que

¹ Disponível no site do autor:

<http://jairsantana.com.br/wp-content/uploads/2013/07/Preg%C3%A3o-para-servi%C3%A7os-de-advocacia.pdf>

² RIGOLIN, Ivan Barbosa. Serviço intelectual se licita por pregão?. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 144, p. 34-40, dez. 2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

existam no mercado e de que necessite o poder público são adequadíssimamente adquiríveis pela modalidade licitatória que aportou em nosso direito em 2000 por medida provisória, e em 2002 por lei, o pregão. Quase não podia ter sido mais perfeita a ideia, ainda que a lei pudesse ser aperfeiçoada.

Esse é um fato que não se contesta, mas daí a licitar um parecer, uma consultoria, um projeto arquitetônico ou paisagístico, um planejamento urbano ou a produção de uma obra de arte por pregão vai imensa distância, pois que se transita e se descamba da concepção ideal para o uso inteiramente esdrúxulo e desviado de finalidade.

Cada roca com seu fuso e cada broca com seu uso, ou então cada macaco em seu galho, este é o princípio da especialidade, ou da especialização de funções. A tripartição dos poderes do Estado não significa outra coisa...

Não se pode estender a utilidade de uma modalidade de licitação para além das lindes próprias, que justificaram sua concepção. Não é porque um remédio é eficaz para hipertensão que servirá também para insuficiência renal. Se o pregão é ideal para compras de material conhecido e comum ao mercado, constitui a negação da inteligência humana tentar utilizá-lo para contratar a elaboração de um projeto de obra, ou a realização de uma pesquisa historiográfica.

Pregão para serviços intelectuais, em uma palavra: *não*. Em outra palavra: *nunca*.

15. Retomando as palavras desse reconhecido professor, “cada macaco no seu galho, este é o princípio da especialidade ou da especialização das funções”.

16. Nesse ponto, registre-se que as licitações nas modalidades convite, tomada de preços, concorrência, bem como as contratações por inexigibilidade, na forma definida na Lei nº 8.666, de 1993, oferecem a possibilidade de melhor avaliar a **técnica** do prestador de serviços contratado, por não se restringirem à busca do menor preço.

17. No campo jurisprudencial, verifica-se que Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no Processo nº 9834/026/06, sustentou a impossibilidade de se alocar a prestação de serviços técnico-jurídicos dentre os serviços comuns:

EMENTA: Impossibilidade de se alocar a prestação de serviços técnico-jurídicos objeto do certame dentre os serviços comuns de que trata a legislação de regência (Lei número 10.520/020). Conflito do código de ética e disciplina da OAB e a sistemática do pregão; imprecisão na especificação do objeto. Representação Procedente

18. No Tribunal de Contas da União – TCU –, a matéria já foi tratada de maneiras diferentes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

19. No Acórdão 1493/2006, foi determinado que os jurisdicionados envolvidos naquele processo se abstivessem de licitar serviços para os quais concorressem profissionais de nível superior, em pregões eletrônicos:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria sobre o Programa de Trabalho 25.752.0297.3235.0015 - Ampliação da capacidade de geração da usina de Tucuruí/PA - 2ª etapa, de 4.245 para 8.370 MW.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator em:

[...]

9.1.9. abstenha-se de licitar na modalidade pregão eletrônico serviços para os quais concorram necessariamente profissionais de nível superior, desde que não possam ser classificados como serviços comuns, nos termos da Lei nº 10.520/2002 e do Decreto n.º 5.450/2005;

20. Posteriormente, no Acórdão n.º 1336/2010 foi admitida a utilização de licitações na modalidade Pregão para a contratação de serviços jurídicos, mas apenas para os serviços de “**baixíssima complexidade**”, tendo sido mencionadas as matérias dos juizados especiais, como exemplo³:

Representação oferecida ao TCU indicou possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico n.º 637/2009, realizado pela Amazonas Distribuidora de Energia S.A., com o objetivo de contratar escritório de advocacia para prestação de serviços jurídicos especializados nas áreas de direito civil (juizados especiais e órgão recursal correspondente) e de direito administrativo. A representante alegava, em síntese, que a licitação na modalidade pregão contrariava o disposto nos arts. 31 e 33 da Lei n.º 8.906/94, “uma vez que a competição entre advogados avilta o valor da contraprestação a ser pago pelos serviços prestados”. De acordo com a unidade técnica, “o pregão eletrônico para a contratação de escritório de advocacia por preço global não contribui para o aviltamento dos honorários, uma vez que cada licitante, respeitando os seus deveres éticos, deverá apresentar lances compatíveis com a dignidade da advocacia e suficientes para a devida remuneração de seu quadro (seja ele composto de sócios ou contratados). [...] Argumenta-se, por outro lado, que os serviços de advocacia, por terem cunho intelectual e serem de nível superior, não se coadunariam entre os serviços comuns previstos na legislação para serem adquiridos por pregão. De igual modo, o TCU tem entendido que o serviço advocatício, dependendo do caso, pode ser enquadrado como comum. [...] Da Lei nº 10.520/2002 e do Decreto nº 5.450/2005 não decorre oposição inconciliável entre serviço comum e grau de nível superior. [...] Frente a qualquer contratação, somente pelas circunstâncias do mercado próprio de cada serviço poderá ser esclarecido se o caso atende

³ Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 34 do Tribunal de Contas da União. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/INFOJURIS/INFO_TCU_LC_2010_34.doc



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

ou não à condição de comum [...]. O presente caso trata da contratação de serviços advocatícios no âmbito do direito civil (juizados especiais e órgão recursal correspondente) e de direito administrativo. **As matérias do Juizado Especial [...] são de baixíssima complexidade, assim como as corriqueiras questões de direito administrativo, de sorte que não se vislumbra nenhum tipo de serviço que não possa ser qualificado como comum.** Dessa forma, entende-se cabível, in casu, o uso da modalidade pregão.". O relator anuiu às conclusões da unidade técnica, no que foi acompanhado pelos demais ministros. Precedentes citados: Decisão n.º 90/98-2ª Câmara e Acórdão n.º 1.493/2006- Acórdão n.º 1336/2010-Plenário, TC-011.910/2010-0, rel. Min. José Múcio Monteiro, 09.06.2010.

21. Entendemos que esse posicionamento deve ser aplicado com cautela, pois é muito difícil classificar serviços técnico-jurídicos como de baixa complexidade, já que todo processo administrativo ou judicial tem suas peculiaridades, podendo se tornar complexo.

22. Acrescente-se, por fim, que há quem sustente a incompatibilidade da etapa de lances do Pregão com a ética no exercício da advocacia. Nesse sentido o artigo publicado por Antônio Sergio Baptista no Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP⁴:

Lances verbalizados, no pregão presencial ou digitalizados, no eletrônico, mas verdadeira guerra de preços inaceitável, intolerável, sob o prisma do que dispõem o Estatuto e Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil, como bem lembra a Professora Alice Gonzales Borges, *in verbis*:

(...) O exercício ético da advocacia não se compadece com a competição entre seus profissionais, nos moldes das normas de licitação, cuja própria essência reside justamente na competição. Muito apropriadamente, o Código de Ética recomenda, no oferecimento do serviço de advogado, *moderação, discrição e sobriedade* (arts. 28 e 29).

O artigo 34, inciso IV, do Estatuto da OAB veda ao advogado angariar ou captar causas, com ou sem a intervenção de terceiros. O Código de Ética, no artigo 5º, estabelece o princípio da incompatibilidade do exercício da advocacia *com procedimentos de mercantilização* e, no artigo 7º, veda o *oferecimento de serviços profissionais que impliquem, direta ou indiretamente, inculcação ou captação de clientela*.⁶

23. Por todo o exposto, adotamos o entendimento de que a contratação dos serviços técnicos especializados indicados no art. 13 da Lei nº 8.666, de 1993, por meio de Pregão é irregular.

⁴ BAPTISTA, Antonio Sergio. Contratação de serviços advocatícios mediante preço: ilegalidade. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 7, n.75,p.40-42, mar.2008. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=52870>>. Acesso em: 19 mar. 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

II. Terceirização de serviços públicos rotineiros

24. Cumpre avaliar a possibilidade de se **terceirizar** a prestação de serviços rotineiros de recuperação de créditos.

25. Via de regra, os serviços públicos devem ser realizados por servidores da própria Administração Pública, haja vista a norma constitucional de que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público:

Constituição da República, de 1988:

Art. 37. [...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

26. Nesse contexto, como é sabido que a administração pública convive constantemente com questões relacionadas à arrecadação de receitas e recuperação de créditos é imprescindível a manutenção de um quadro permanente de advogados e outros servidores concursados especializados na recuperação de créditos.

27. Assevere-se que a execução desses serviços é tão essencial à administração pública que, visando à política de responsabilidade na arrecadação de receitas públicas, a Lei complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, determina, em seu art. 58, que, desde 2001, as medidas de recuperação de créditos devem ser evidenciadas nas Prestações de Contas:

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as **ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial**, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

28. Acrescente-se, ainda, a importância de se manter um quadro próprio de advogados para atuação contínua e permanente na administração pública, conforme



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

lição do Professor Marçal Justen Filho⁵:

É necessário ressaltar que a opção preferencial da Administração Pública deve ser a execução direta dos serviços advocatícios. É relevante a manutenção de quadro próprio de advogados, que desempenhe atuação permanente e contínua, em favor da Administração Pública.

A atuação profissional da advocacia exige não apenas o domínio do conhecimento técnico-jurídico e uma espécie de sensibilidade acerca dos eventos futuros. Demanda o conhecimento das praxes administrativas e o domínio quanto aos fatos passados. É extremamente problemático obter atuação satisfatória de um advogado que não conhece o passado da instituição e desconhece a origem dos problemas enfrentados. A terceirização dos serviços advocatícios representa um grande risco para a atuação eficiente da Administração Pública.

Portanto e como regra, a melhor solução é a manutenção de advogados contratados permanentemente, sob vínculo trabalhista ou estatutário (conforme o caso). A seleção desses profissionais deve fazer-se através de concurso.

29. Por fim, não bastassem esses argumentos, cumpre observar que este Tribunal, na Consulta nº 873.919, sustentou expressamente que é **vedada a terceirização dos serviços advocatícios que objetivem o resgate de créditos previdenciários**. Nessa deliberação, esses serviços foram interpretados como uma atividade **típica e contínua** da Administração que deve ser exercida por servidores do quadro permanente de pessoal:

a) é **vedada a terceirização dos serviços advocatícios que objetivem o resgate de créditos previdenciários**, por consubstanciarem **atividade típica e contínua da Administração**, bem como por vincular-se à administração tributária, devendo ser atribuída sua execução a servidores do quadro permanente de pessoal, por força do disposto nos incisos II e XXII do art. 37, da Constituição da República;

b) não obstante, **admite-se a contratação de advogados, em caráter excepcional e extraordinário**, quando o volume do serviço não possa ser absorvido pelos procuradores municipais ou, ainda, na hipótese de inexistência de cargo de advogado nos quadros da Administração, até que o Poder Público organize sua estrutura de pessoal, observada, em todo caso, a adequada motivação, bem como as seguintes premissas:

b.1. a contratação de serviços de advocacia para resgate de créditos previdenciários indevidamente recolhidos com ajuste de honorários por êxito é possível, devendo a remuneração do profissional ser fixada, no instrumento contratual, em valor estimado, observando-se o princípio da razoabilidade, evitando-se o desembolso de valores exorbitantes;

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010 – pág. 373



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

b.2. os honorários de sucumbência, quando vencedor o ente público, pertencem à entidade, e não ao procurador ou representante judicial, devendo ser contabilizado como fonte de receita;

b.3. é possível a contratação de honorários por êxito, fixado em percentual sobre o valor auferido com a prestação do serviço, bem como por risco puro, mediante remuneração do advogado exclusivamente por meio dos honorários de sucumbência, devendo constar no contrato o valor estimado dos honorários e a dotação orçamentária própria para o pagamento de serviços de terceiros;

b.4. o pagamento deve estar condicionado ao exaurimento do serviço, com o cumprimento da decisão judicial ou ingresso efetivo dos recursos nos cofres públicos, não se podendo considerar, para esse fim, a mera obtenção de medida liminar ou a simples conclusão de fase ou etapa do serviço. (Grifo nosso.)

30. Diante disso, destaca-se que as licitações sob exame (Pregões nº 337/09 e 345/09) tiveram por objeto uma atividade complexa que envolve conhecimentos jurídicos, contábeis e econômicos, porém corriqueira, pois afeta à administração tributária e financeira municipal, para a qual os gestores públicos devem estar preparados.

31. Assim, o Ministério Público de Contas entende que esses procedimentos licitatórios caracterizam **terceirização** irregular de serviços públicos.

III. Pagamentos antecipados sem a efetiva comprovação da prestação dos serviços

32. De acordo com a representação, ocorreram pagamentos antecipados sem a efetiva comprovação da prestação dos serviços (a liquidação da despesa não ocorreu regularmente), no valor de R\$2.176.133,66, contrariando a cláusula 8 do contrato nº 121/2010, bem como os artigos 63 da Lei nº 4.320, de 1964, e o art. 74, §§2º e 5º da Lei nº 9.340, de 1996 (fl. 261).

33. Além disso, o município teria transferido 44,33% do proveito econômico obtido com a “compensação e créditos de PASEP” (fl. 261) ao URBIS, enquanto a cláusula 8 do Contrato 121/2010 previa apenas 18% de honorários de êxito como contraprestação pelos serviços prestados (fl. 174).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

34. De acordo com a representação, o contratado deveria “certificar à Administração Pública que o produto entregue veio acompanhado do proveito econômico, ou seja, a compensação de PASEP foi devidamente homologada pela Secretaria da Receita Federal” (fl. 176).

35. A Unidade Técnica entendeu que a cláusula contratual referente ao pagamento não é clara ao vincular o pagamento à “absorção efetiva do benefício obtido” (fl. 730) e destacou que nos contratos firmados a administração de Ipatinga não se resguardou quanto ao eventual insucesso da recuperação de créditos.

36. Após analisar os autos, verificamos que a cláusula contratual nº 8.2 do Contrato nº 121/2010, fl. 514, de fato vincula os honorários ao aproveitamento do benefício econômico decorrente da utilização dos créditos:

8.2. Os honorários são vinculados ao aproveitamento do benefício econômico decorrente da utilização dos créditos, e serão pagos em até 15 (quinze) dias úteis após a absorção efetiva do benefício financeiro obtido, mensalmente até o término do crédito obtido.

37. Rememore-se que o pagamento das despesas públicas só pode ocorrer após a liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor comprovado por meio de títulos e documentos comprobatórios e com base no contrato de prestação de serviços firmado, conforme disposto no art. 62 e 63, §2º, da Lei nº 4.320, de 1964:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

38. Diante dessa disposição contratual, entendemos que assiste razão aos representantes ao questionar a não apresentação de documentos que demonstrem a recuperação de créditos junto aos órgãos em que a contratada atuou em nome do município de Ipatinga.

39. Dessarte, entendemos que os responsáveis devem ser citados para se manifestarem sobre esse apontamento.

IV. Sobrestamento dos autos

40. Cumpre discorrer sobre a possibilidade de sobrestar o presente processo, tendo em vista a informação de que pode haver processos abordando o mesmo objeto destes autos tramitando no poder judiciário.

41. No âmbito desta Corte, o sobrestamento de autos é disciplinado pelo art. 171 do Regimento Interno, Resolução nº 102, de 2008, segundo o qual:

Art. 171. No caso de a decisão de mérito depender da verificação de determinado fato que seja objeto de julgamento de outro processo ou de matéria sub judice, poderá o Colegiado competente determinar o sobrestamento dos autos.

Parágrafo único. Da decisão de sobrestamento deverão constar, de forma específica e detalhada, o fato que o ensejou e a indicação de sua relevância para o deslinde do processo. (Grifo nosso.)

42. Nesses casos, o entendimento prevalente na doutrina e na jurisprudência é a aplicação do princípio da separação das instâncias, não devendo por isso haver o sobrestamento indiscriminado dos processos deste Tribunal quando houver ações correlatas no judiciário.

43. Nesse sentido, o seguinte voto do Conselheiro Gilberto Diniz:

Já tive oportunidade de manifestar-me em processo no qual fora proposto o sobrestamento do feito neste Tribunal, como no caso dos Processos nºs 762.709 e 748.104, da Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni, também da relatoria da Conselheira Adriene Andrade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Naquela oportunidade, constatei que o procedimento judicial em curso, acerca da mesma matéria tratada nos processos sobreditos, não seria fator determinante do sobrestamento de feitos no âmbito desta Corte, porquanto a decisão que viesse a ser prolatada pelo Judiciário não seria a de determinar a anulação da licitação, mas tão somente de declarar irregularidades nas disposições editalícias, o que não obstaria o julgamento deste Tribunal acerca de questões de sua competência constitucional exclusiva para examinar a legalidade de ato dos procedimentos licitatórios, especialmente os editais, as atas de julgamento e os contratos celebrados.

Meu entendimento a respeito dessa matéria, como esposado naqueles processados, assenta-se no fato de que essa reflexão deve ser realizada a partir do **princípio da preservação das competências das instâncias envolvidas**, notadamente em razão da constatação óbvia **de que a simples previsão constitucional das duas dimensões importa na aceitação do fato de que essas não se excluem. Antes, devem ter suas competências conciliadas, de sorte que, ainda que uma prevaleça, isso não signifique a completa anulação da outra.**

É precisamente por esses motivos que, não obstante a possibilidade regimental do sobrestamento, este não pode ser realizado de forma irrestrita, sem a ponderação específica da questão que está sob o crivo do Poder Judiciário. Assim não fosse, bastaria a qualquer jurisdicionado iniciar discussão judicial para afastar qualquer atuação do Controle Externo enquanto não definida a matéria naquela seara, levando à completa anulação reservada à Corte de Contas respectiva.

No presente feito, todavia, verifica-se que a ação judicial em que se determinou liminarmente a suspensão do certame se refere ao Mandado de Segurança impetrado pela licitante INDRA BRASIL LTDA., contra ato de Celina Rosália de Lana Roldão da Silva – Superintendente de Infraestrutura da Companhia de Tecnologia e Informação da Prodemge, no qual foi suscitada, entre outras irregularidades do Edital de Licitação – Concorrência Pública para Pré-qualificação de Licitante e Serviço/Software de Registro Eletrônico em Saúde, a escolha da modalidade Pregão, acrescida da concorrência prévia para a pré-qualificação, modalidade essa que não seria de aplicação adequada ao caso, em razão da complexidade do objeto licitado. **Em razão disso, foi requerida a anulação do certame pelo Judiciário.**

Segundo a impetrante, nos termos da legislação de regência, a modalidade pregão é compatível tão somente com a contratação de serviços ou aquisição de bens comuns, esses definidos como sendo aqueles, cuja escolha pode ser feita apenas com base nos preços ofertados, e que possam ser comparáveis entre si e que se dispensa uma avaliação minuciosa e, ainda, que sejam facilmente encontrados no mercado.

E mais: que, efetivamente não era o caso do certame instaurado pela Prodemge, cujo objeto constante no Edital sob comento exige demonstração da metodologia de execução do serviço, tanto que a Administração optou pelo procedimento preliminar de pré-qualificação, não se mostrando, *a priori*, tratar-se de bens e serviços comuns.

Forte nessa premissa, o Juízo da 4ª Vara de fazenda Pública e Autarquias proferiu a decisão de fls. 509/5011, deferindo o pedido alternativo liminar de suspensão da citada Concorrência Pública, bem como do pregão previsto como sua continuidade, até decisão final.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Destarte, caso a decisão de mérito do *mandamus*, com trânsito em julgado, confirme a liminar e eventualmente decrete a anulação da licitação, por inadequada a modalidade eleita pela licitante, toda a atuação do Tribunal de Contas, como bem ponderado pela relatora, restaria desperdiçada, uma vez que, anulado o certame pelo Poder Judiciário, nada há que se analisar no âmbito desta Corte.

A vista de todo o exposto, acompanho o voto da Excelentíssima Senhora Conselheira Relatora, Adriene Andrade, **pelo sobrestamento do presente processo de denúncia, com fincas nas disposições do art. 171 da Resolução nº 12/2008, até o julgamento de mérito do referido Mandado de Segurança.** (TCEMG, Primeira Câmara, Denúncia nº 812.189, Conselheiro em exercício Gilberto Diniz, j. em 08/06/2010) (Grifo nosso.)

44. O então Conselheiro Antônio Carlos Andrada também abordou a questão do sobrestamento:

Consoante entendimento que já expus quando da análise do processo nº 703753, a questão de fundo que se encerra nestes autos adentra nos melindrosos limites das **competências afetas às Cortes de Contas e a intercessão destas com aquelas do Poder Judiciário.** Esta celeuma na verdade não é nova, lembrando que inexistente posição assente, tanto na doutrina como na jurisprudência.

Primeiramente, entendo que o constituinte pátrio, ao estabelecer no texto constitucional as competências exclusivas das Cortes de Contas, mormente no art. 71 da CR/88, fê-lo no sentido de que essas atribuições não poderiam e não podem ser mitigadas pelo legislador infraconstitucional.

Nessa esteira, a autonomia constitucional atribuída aos Tribunais de Contas não conflita com a inafastabilidade da tutela jurisdicional, prevista no art. 5º, XXV da CR, à medida que, ao analisar um edital de licitação, por exemplo, o Tribunal de Contas o faz sob sua ótica própria, em razão de sua estrutura técnica multidisciplinar, podendo, com isso, focar-se inclusive em questões que não se cingem meramente ao aspecto de conformação do ato ao ordenamento jurídico. Por isso é que se afigura perfeitamente possível que tramitem concomitantemente uma representação, uma tomada de contas especial ou um processo administrativo no âmbito desta Casa e um Mandado de Segurança, ação civil pública ou ação de improbidade no Poder Judiciário, todos idôneos a questionar matérias de conteúdo análogo em ambas as Casas como, por exemplo, um Edital de Licitação. **Em síntese, na análise de qualquer ato da administração, poderão os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário atuar concomitantemente, cada qual no exercício de sua competência. Nesse contexto, gostaria apenas de fazer uma ressalva: entendo ser possível - em função das especificidades do caso concreto - que a questão permaneça sobrestada nesta Corte até o provimento final do Judiciário.**

Feita essa consideração, cumpre informar que essa questão foi recentemente debatida no excelso pretório, no julgamento do Mandado de Segurança 25880/DF – Relator Ministro Eros Grau, em 07/02/2007, publicado no DJ em 16/03/2007. Naquela assentada, ficou decidido que o ajuizamento de ação de improbidade não retirava do Tribunal de Contas da União a competência, para, no âmbito do processo próprio de Tomada de Contas Especial, apurar indício de dano ao erário, com se infere da ementa transcrita, *in verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

[...]

Postas essas condições gerais, entendo, também, que o sobrestamento, ou não, de determinado procedimento neste Tribunal de Contas, em razão de discussão no Poder Judiciário somente será cogitável quando houver identidade entre os objetos de discussão. (TCEMG, Primeira Câmara, Denúncia nº 762.709, Relator Conselheiro Antônio Carlos Andrada, j. em 31/08/2010) (Grifo nosso.)

45. No mesmo sentido, cabe anotar o ensinamento doutrinário do professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

Pode o Tribunal de Contas aplicar multa quando o fato gerador está sub judice ? Ou ainda: pode a parte, após a aplicação da multa, levar o assunto ao exame do Poder Judiciário, requerendo ao Tribunal de Contas que suspenda aplicação de multa até a solução da lide?

As duas respostas são afirmativas.

Na primeira situação, duas hipóteses podem ocorrer: ou se está diante de um caso em que o Tribunal de Contas detém jurisdição ou não. Em se tratando, por exemplo, de matéria de contas – hipótese de jurisdição – o fato gerador pode ser apenas contas, situação em que o Poder Judiciário não poderia intervir, não havendo por isso motivo para deixar de aplicar a multa, **ou, ainda, referir-se a contas e outra matéria, como por exemplo, uma licitação.** Nesse caso, **como naquele em que o Tribunal de Contas não exerce jurisdição, pode esta Corte manter a decisão de aplicar multa em razão do princípio da separação das instâncias administrativa e judicial.**

É evidente que, em razão da amplitude do direito de petição, sempre pode a parte formular pedido de sobrestamento do processo perante o Tribunal de Contas, **mas, como regra, não deve ser acolhido.** É lícito ao juiz, em matéria em que o Tribunal de Contas não exerce jurisdição, determinar o sobrestamento do processo, em face de pedido incidente ou da inicial. Em sendo, porém, matéria de contas, imiscuindo-se o magistrado no julgamento do Tribunal de Contas, cabe a este a defesa de sua competência, via mandado de segurança, ou suspensão de segurança, ou ainda, medida correccional.⁶ (Grifo nosso.)

46. Também é relevante analisar a seguinte decisão do Tribunal de Contas da União:

4. [...] Quanto à preliminar suscitada pelo Sr. Joel Mendes Rennó, **com relação à existência, concomitante, de ação no âmbito do Poder Judiciário envolvendo a matéria objeto de questionamento** nestes autos, **não vejo impedimento de o Tribunal examinar a questão.**

5. A atribuição conferida aos Tribunais de Contas competentes, no caso de recursos federais o Tribunal de Contas da União, para examinar a existência de

⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 449



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

irregularidades na aplicação da Lei nº 8.666/93, está claramente definida no artigo 113, da referida Lei, tornando-se inequívoca a atuação desta Corte na lide. Na hipótese de ser verificada alguma irregularidade, o Tribunal deverá adotar o procedimento descrito no artigo 71, IX, da CF, e outros, dentro de sua jurisdição, que entender convenientes para responsabilização dos agentes envolvidos.

6. Ademais, **o Tribunal tem, reiteradamente, reafirmado o princípio da independência das instâncias administrativa, civil e penal para efeito de condutas antijurídicas perpetradas por agentes públicos.** (TCU, Pleno, Representação nº 003.006/1997-2, Relator Ministro Marcos Vinícios Vilaça, j. em 05/08/1998, p. em 20/08/1998) (Grifo nosso.)

47. Assim, conclui-se que o sobrestamento deve ser aplicado apenas em situações excepcionais, quando a matéria discutida no âmbito judicial é idêntica à apreciada pela Corte de Contas, a fim de se evitar decisões conflitantes.

48. Verifica-se, às fl. 709 a 719, relatórios de andamento processual dos seguintes processos, cujos réus são os responsáveis pelos Pregões nº 337/2009 e 345/2009:

- a) 0064607-22.2000.8.13.0313
- b) 1996093-70.2006.8.13.0313
- c) 0119566-88.2010.8.13.0313
- d) 0029227-49.2011.8.13.0313
- e) 0038996-81.2011.8.13.0313
- f) 0215958-56.2011.8.13.0313
- g) 0034050-32.2012.8.13.0313
- h) 0156493-53.2010.8.13.0313

49. Após analisar essa documentação, observa-se que não há informações que permitam confirmar se os processos ali mencionados abordam a legalidade dos processos licitatórios sob exame.

50. Além disso, em consulta ao site do TJMG, observa-se que os processos autuados depois do exercício de 2009 (itens “c” a “h”), após a realização das licitações denunciadas como irregulares, ainda estão tramitando no Poder Judiciário, sem decisão definitiva, conforme documentos em anexo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

51. Diante disso, não temos como afirmar se o objeto dessas ações é idêntico ao da representação em análise, razão pela qual entendemos que os responsáveis devem ser intimados para instruir a presente representação com o conteúdo desses processos.

CONCLUSÃO

52. Pelo exposto, o Ministério Público de Contas opina pela:

- a) intimação dos responsáveis para que informem se o objeto dos processos mencionados nos relatórios de fl. 709 a 719 se referem à contratação do Instituto de Gestão Pública - URBIS (Pregões nº 337/2009 e 345/2009), apresentando documentos comprobatórios;
- b) citação do Prefeito Municipal de Ipatinga à época e dos representantes da URBIS, para apresentarem defesa.

53. Requer que, apresentada a documentação, a Unidade Técnica competente manifeste-se conclusivamente, na forma determinada pelo art. 307, § 1º, da Resolução nº 12, de 2008, deste Tribunal.

54. Pleiteia, por fim, o retorno dos autos para parecer conclusivo.

55. É o parecer.

Belo Horizonte, 16 de julho de 2014

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas