



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Assessoria Técnica

<b>PROCESSO:</b>	00821/21
<b>UNIDADE JURISDICIONADA:</b>	Prefeitura Municipal de Nova Mamoré - PMNOM
<b>INTERESSADO:</b>	Não identificado <sup>1</sup>
<b>CATEGORIA:</b>	Procedimento Apuratório Preliminar – PAP
<b>ASSUNTO:</b>	Possíveis irregularidades na formalização e execução do contrato n. 028/PMNM/2020, firmado entre o Município de Nova Mamoré e Bruno Valverde Sociedade Individual de Advocacia, para prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica, de suposta natureza singular e especializada.
<b>RESPONSÁVEL:</b>	<u>Claudionor Leme da Rocha</u> – CPF n. 579.463.102-34 Prefeito do Município de Nova Mamoré, período de 01/01/2017 a 31/12/2020 <u>Marcélio Rodrigues Uchôa</u> – CPF n. 389.943.052-20 Prefeito do Município de Nova Mamoré, a partir de 01/01/2021
<b>RELATOR:</b>	Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

## RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

### 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Processo Apuratório Preliminar instaurado em razão do encaminhamento, a esta Corte, via Ministério Público de Contas, de comunicado de irregularidades, elaborado por suposta pessoa física que se identificou como Kamilla Chagas de Oliveira, a qual, no entanto, remeteu a esta Corte o **documento n. 3969/21** (apensado aos autos) negando a autoria da peça. Destarte, considera-se apócrifa a comunicação.

2. O comunicado versa sobre possíveis irregularidades na formalização e execução do contrato n. 028/PMNM/2020, firmado entre o Município de Nova Mamoré e Bruno Valverde Sociedade Individual de Advocacia – CNPJ n. 32.659.570/0001-84, para prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica, de suposta natureza singular e especializada.

3. Eis os trechos do comunicado apresentado que julgamos essenciais para entender os fatos narrados, cf. ID=1023197:

<sup>1</sup> Não houve identificação do autor do comunicado, pois a peça apresentada não está assinada, nem foram apresentados qualificação e endereço. Por outro lado, esta Corte só deve figurar como interessada nos processos em que estiver na condição de órgão controlado, nos termos do art. 9º, IX, parágrafo único, da Resolução n. 37/2006/TCE-RO (redação dada pela Res. 327/2020/TCE-RO). Portanto, classifica-se o interessado nos autos como “não identificado”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Assessoria Técnica

(...) 1. DO ESCOPO DA DENÚNCIA

A presente DENÚNCIA, tem por objeto, provocar o Ministério Público do Estado de Rondônia, por intermédio das Promotorias de Justiça da Capital com ofício na tutelado patrimônio público e social e Repressão aos Atos de Improbidade Administrativa, a instaurar Inquérito Civil Público, com vistas apurar a legalidade, legitimidade, interesse público e economicidade do Contrato Administrativo de Prestação de Serviços nº28/PMNM/2020, celebrado em data de 28 de abril de 2020, entre a Prefeitura Municipal de Nova Mamoré e Bruno Valverde Sociedade Individual de Advocacia, tendo como escopo a “prestação de serviços técnicos profissionais de assessoria e consultoria, de natureza, singular e especializada na área do Direito Administrativo, Constitucional e Tributário nos interesses e no âmbito do Município”, conforme processo administrativo nº 1004/2020.(...)

3. DA CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICA

A Administração do Município de Nova Mamoré, abriu o processo nº 1004/2020, com o objetivo de: “CONTRATAÇÃO DE SOCIEDADE DE ADVOGADOS PARA PRESTAR SERVIÇOS ESPECIALIZADO COM NOTÓRIO SABER TÉCNICO JURÍDICO NA ÁREA CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIA E DEMAIS ÁREAS DE INTERSEÇÃO COM AS ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES JURÍDICAS DO MUNICÍPIO.”

Processo com prazo de 12 (doze) meses, instruído a partir de 01 de abril de 2020, que em três mínimas laudas desenham toda o “detalhamento dos serviços de natureza singular”, senão vejamos:

“1. Do objetivo

- (...) a) Acompanhar os processos de interesse do Município junto ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (...);
- b) Acompanhar os processos de interesse do Município junto ao Tribuna ao Tribunal de Contas da União(...);
- c) Assessoramento e consultoria do Gabinete da Prefeitura, Secretarias de Departamentos do Município de Nova Mamoré na elaboração de projetos de lei (...);” (grifei termo de referência).

Pela leitura do contrato firmado, percebe-se a inexistência da indicação da norma jurídica que autorize a pactuação em destaque, sem qualquer existência de informações mínimas para a forma que fora confeccionado, além de violar à transparência que deve revestir os atos administrativos, o expediente foi realizado pela via direta da contratação.

O que poderá ser de fácil constatação deste órgão, é a desnecessidade da contratação, eis que os serviços “em tese” contratados poderiam facilmente ser prestados pela própria assessoria jurídica municipal, posto configurarem atividades ordinárias da advocacia desempenháveis pelos causídicos devidamente nomeados pelo município.

Além de serem serviços plenamente executáveis pelos assessores jurídicos municipais, salta aos olhos a forma da contratação realizada, pela via direta, pois em tese não se afigura inviável a competição para o objeto em questão,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Assessoria Técnica

eis que se trata de serviço de natureza ordinária de qualquer administração pública.

Nesta direção, sem qualquer justificativa ou atividade que de fato exigisse notoriedade, confeccionou-se uma inexigibilidade, com um simples balizamento de preço e contratado foi o escritório de advocacia BRUNO VALVERDE SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, por um contrato de 12 meses no valor global de R\$ 158.400,00 (cento e cinquenta e oito mil e quatrocentos reais). (...)

O processo foi aberto no dia 08 de abril conforme consta na capa do processo e passem no dia 27 de abril, ou seja, em 13 dias úteis o escritório BRUNO VALVERDE SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA já estava com a nota de empenho emitida em seu nome, mesmo estando este município sobre a penumbra da pandemia da covid-19.

Como é possível a CPL saber os escritórios de NÓTORIO SABER JURÍDICO A ENVIAR A COTAÇÃO? Enviar para bancas que cotaram, sem que o arquivo do termo de referência se quer fosse enviado junto? Então apenas pelo modelo de cotação as bancas que buscam um contrato de ALTA COMPLEXIDADE, conseguiram estimar seus custos e o preço?

Conforme e-mail abaixo, não foi enviado termo de referência ou projeto básico, tão somente uma mera folha com cotação dos serviços!

(vide pág. 14, ID=1023197)

Um recorde a administração pública? Como detalhar um termo de referência de um serviço que exige notoriedade, alto grau de saber jurídico, e ainda saber para quais escritórios enviar o pedido de cotação, e ainda, que estes escritórios respondessem de forma similar? Mera coincidência do acaso! Todavia, isto que ocorreu, uma celeridade processual única, a qual resultou em uma contratação sem regular processo licitatório.

Não sendo este o único fato assustador que se viu, quando se observa os rasos relatórios produzidos para o recebimento das parcelas mensais pela notória banca, serviços estes que qualquer um dos assessores jurídicos da Administração Municipal tem condições de realizar.

O que ficará demonstrada nesta representação que a Administração Municipal de Nova Mamoré, agiu com intenção maliciosa de deixar de praticar regular processo de licitação cabível, resultando em danos ao erário e do efetivo prejuízo à Administração Pública Municipal, desta forma crime previsto no artigo 89 da Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/93.

Tendo o delito existente não apenas na indevida forma de contratação, mas na produção de um resultado final danoso ao erário, posto que o que se tem, não é uma advocacia coerente e necessária ao poder público, mas uma advocacia privada, voltada aos interesses dos agentes públicos sendo patrocinada pelo dinheiro público.

Constata-se de forma simples a instrumentalização de uma contratação por inexigibilidade para gerar lesão ao patrimônio da administração em benefício próprio, com a total consciência de agir daquele que ao menos deveria ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Assessoria Técnica

“indispensável à administração da justiça...!” Logo, a prática é ainda mais assustadora sendo produzida por um advogado.

Ainda neste, o prejuízo nítido ao erário a qual verifica-se que a folha de todos os assessores jurídicos da Prefeitura somados perfaz R\$ 11.246,30. Exatamente, para os 03 (três) assessores jurídicos deste município (Dr. Marcos Antônio Metchko, Marcus Antônio Araújo e Flavio Conesque Filho). E mesmo ainda somando as analistas jurídicas deste município (Kamilla Chagas de oliveira e Poliana Nunes de Lima) não temos a mesma monta, que o Dr. Bruno Valverde um Contrato de R\$ 13.200,00, recebe dos parques recursos públicos, sem qualquer coerência em nítido desarranjo com o interesse público.

O atual prefeito Marcélio Brasileiro, foi devidamente instruído a não manter a referida contratação, e sim fortalecer a procuradoria municipal, todavia, da mesma forma foi negligente, tendencioso e agindo com dolo a causar lesão ao erário público, se beneficiando de uma espece de advogado para suas ações pessoais.

Inclusive realizando pagamentos em pleno início de gestão, sem que se quer tivesse necessidades claras e reais, o que tudo indica que esta contratação é totalmente a atender fins pessoais dos agentes públicos e não o interesse público.

#### 4. DA TERCERIZAÇÃO INDEVIDA DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL

Disciplinado na constitucional que a advocacia pública (arts.131 e 132, da CF), em regra, a assessoria jurídica das entidades federativas, tanto na vertente consultiva como na defesa em juízo, cabe tão somente aos advogados públicos. Excepcionalmente, caberá a contratação de advogados privados, desde que plenamente configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública.

O município de Nova Mamoré, de forma inadequação e ilegal da prestação do serviço pelo quadro próprio do Poder Público.

Data vênia a quem possa discordar, mas as funções desempenhadas pelos advogados públicos são funções indelegáveis e essencialmente ao funcionamento da máquina pública estatal, tal como é a função de arrecadação tributária, o controle interno dos atos administrativos e o poder de polícia. Ressalte-se ainda o sigilo fiscal a que estão submetidas as informações que detêm os entes.

Pensar que uma mera rescisão contratual, ou sanções administrativas podem restabelecer o prejuízo ou até mesmo o dolo de ações mal formuladas por uma procuradoria terceirizada, é deveras inocência da Administração Municipal, que perde por completo sua autonomia de um controle administrativo adequado ao poder público.

Fato, que não se afigura possível a delegação, mediante contrato, de funções essencialmente estatais, mesmo que não haja norma específica na constituição. Aliás, a norma consta do art. 37, inciso II, pelo qual “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Assessoria Técnica

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”.

As atividades que em “tese” o advogado Bruno Valverde diz prestar ao município de Nova Mamoré, são atividades do núcleo administrativo municipal, atividades muitas simplórias, outras essenciais na tomada de decisão do município, o que não se fundamenta razão para não ser desempenhada pelos assessores jurídicos do quadro.

Que podem ser até reforçados com a contratação de novos servidores contratados de forma adequada pela administração pública municipal.(...)

**5. DA INEXISTÊNCIA DE OBJETO DE DEMANDA DE ALTA COMPLEXIDADE NA ATIVIDADE PRESTADA**

Está-se diante de terceirização da procuradoria municipal, situação absolutamente incompatível com a natureza das atividades e das necessidades do Município. A transitoriedade inerente a tais contratos é maléfica ao interesse do ente municipal. A Procuradoria do Município não pode estar sujeita a interesses pessoais ou a condições específicas provisórias.

Buscou-se na contratação a apresentação de uma possível notoriedade especializada para sua prestação, o que, entretanto, não se tem qualquer demonstração de singularidade do objeto e ainda, os “pseudos relatórios de prestação de contas” que supostamente teria o advogado prestado, não possuem qualquer complexidade.

A característica singular dos serviços de advocacia, não se trata de opção, mas de exigência e obrigação para que se tenha de fato uma contratação de advogado ou escritório com qualificações diferenciadas, do contrário, torna-se nula, e uma contratação completamente ilegal.

O que se observa nitidamente nos relatórios para o recebimento por parte do advogado, são atividades jurídicas rotineiras, próprias do dia a dia do funcionamento dos Municípios, e em um olhar adequado, se quer parecem atividades jurídicas e sim uma espécie de “Coaching público”, que nada se assemelha a atividades jurídicas que disponha da necessidade de notoriedade.

**6. DA INEXISTÊNCIA DE SERVIÇOS DE NATUREZA SINGULAR**

Não se pode exigir notoriedade especializada do profissional a ser contratado pelo poder público, quando não se existe, a natureza singular prevista no art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993. Para tal exigência é essencial que o objeto do contrato, ou serviço a ser prestado, não esteja naqueles já desenvolvidos na rotina do órgão contratante, no caso em tela a Procuradoria Jurídica do Município de Nova Mamoré.

Não se pode contratar um profissional de notória especialização para um serviço trivial ou rotineiro, fugindo do regular processo de licitação com esta falácia de notoriedade. Não basta, portanto, que o contratado seja dotado de notória especialização: exige-se, igualmente, que a atividade envolva complexidades que tornem de fato necessária a peculiar expertise.

O que claramente não ocorre no processo de contratação Nº 1004/2020 que fugiu a competição, que de fato teria com dezenas de prestadores qualificados ao serviço “trivial” que está sendo prestado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Assessoria Técnica

7. DA VIOLAÇÃO A ESTRUTURA DE CARREIRA DA PROCURADORIA MUNICIPAL DE NOVA MAMORÉ

Resta claro, destarte, que todo o objeto contratado por meio da avença ora representada se inserem dentro das atribuições da Procuradoria-Geral do Município, em especial confirmação aos relatórios dos serviços que, ao que indica são prestados, o que até isso é de se analisar.

Na Lei orgânica do município a Procuradoria Jurídica do Município está devidamente alicerçada, na Seção V, e em seu artigo 85º é explícito que é a instituição que representa o Município Judicial e extrajudicial deve ser seus procuradores.

Tendo o município na sua estrutura orgânica, no seu plano de cargos e carreira a Procuradoria e com vagas, a atuação das atividades triviais da procuradoria não pode ser de outra forma, deve ser pelos seus servidores de carreira, tendo seu acesso garantido através de concurso público, concretizando os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e eficiência.

Como é possível um privado realizar uma função constitucionalmente reservada ao Procurador do Município, notadamente que as atividades de consultoria jurídica, de exame e fiscalização da legalidade interna dos atos praticados pela administração Municipal de Nova Mamoré, **OBRIGATORIAMENTE DEVEM SER EXERCIDAS POR AGENTES PÚBLICOS**, investidos, em caráter efetivo, na forma estabelecida pelo art. 132 da Constituição Federal. Do contrário, como este agiria com independência e sem temor de ser coagido “ad libitum”, pelo próprio contratante, se não o Chefe do Poder Executivo.

O combate que se faz, por conseguinte, é evitar a que uma empresa privada seja contratada pelo Poder Público para a realização de serviços os quais consubstanciam atividades inseridas em competências de cargos públicos regularmente providos, sob pena de nulidade do procedimento licitatório e contrato dele oriundo, em razão de franca subversão do regime jurídico de direito público, em especial da moralidade, juridicidade e eficiência administrativa.

8. DO CRIME CONTRA A LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Conforme se observa nos relatórios que buscam “dar legalidade ao recebimento” periódico e contínuo de R\$ 13.200,00 (treze mil e duzentos) reais por parte de contrato, este mesmo relatório demonstra a total falta de adequação do procedimento de inexigibilidade que fora utilizado, posto que não se existe qualquer serviço de singularidade, para que a banca contratada tivesse de ostentar “notória especialização e saber jurídico”, ao contrário.

Ora i. Procurador, como é possível acreditar que “análise de deliberação, análise de processo, atender a demanda direta do gabinete e das secretárias municipais”, são objetos que exigem elevado grau de expertise profissional? Máxima vênia, não se justifica, sendo uma nítida burla escancarada ao processo de licitar, não apenas as violações às prerrogativas exclusivas da procuradoria municipal, conforme se vê no relatório abaixo:

(vide pág. 20, ID=1023197)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Assessoria Técnica

Se de toda sorte, a Administração Municipal mesmo tendo sua procuradoria estabelecida, tivesse “interesse público e conveniência” para contratação de escritório de advocacia privado, estas atividades que estão sendo prestadas pelo suposto especialista, poderiam ser prestadas por qualquer advogado escrito na OAB – Ordem dos Advogados do Brasil.

Logo, é preciso rechaçar **NÃO EXISTE SERVIÇO PRESTADO NO CONTRATO Nº 028/PMNM/2020 QUE TENHA REALMENTE SIGULARIDADE ESPECÍFICA E RELEVANTE!** (...).

Verifica-se, pois, que, para a inexigibilidade da licitação, mister se faz presente a “inviabilidade de competição”, pautada, no presente caso, para a contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais de notória especialização, ou seja, há a necessidade de se atender a três requisitos ao mesmo tempo (inviabilidade de competição, natureza singular do serviço e notória especialização), os quais não foram observados nas contratações em comento.

Como dito alhures, basta uma olhadela nas primeiras cláusulas do projeto básico, ou do contrato fustigados para perceber que os objetos contratados não podiam ter sido considerados pelo prefeito de Nova Mamoré, de forma alguma, “serviços de natureza singular”, haja vista que no exercício ordinário das funções de Procurador do Município (a quem compete defender o município nas ações que lhe forem dirigidas; promover execuções fiscais; elaborar contratos; formular pareceres, etc.) não há o menor rastro das marcas da especialidade e singularidade, capazes de inviabilizar um procedimento licitatório entre advogados.

Vale ressaltar, no ponto, que pela vastidão da seara jurídica e pelo grande número de profissionais gabaritados (especialmente na área do direito público), é bastante difícil encontrar um tema que seja inédito ou mesmo com poucos advogados especializados.

A título de exemplo, talvez áreas muito novas como o biodireito ou mesmo os chamados crimes cibernéticos seriam suscetíveis de contratação de profissional por inexigibilidade de licitação. E mesmo assim não se pode afirmar categoricamente essa possibilidade. Todavia, a prestação ordinária e rotineira dos serviços de assessoria e consultoria jurídica não se enquadra no estreito rol das hipóteses *sui generis* que abonariam uma contratação direta (sem prévia licitação).

Com efeito, para a regularidade do procedimento de inexigibilidade da licitação, necessário se faz que o serviço contratado possua “natureza singular”, ou seja, deve o administrador público, por imposição legal (art. 26 da Lei de Licitações), demonstrar de modo inequívoco a singularidade objetiva do serviço contratado. (...)

Desse panorama, conclui-se que a singularidade objetiva do serviço decorre de sua natureza pouco comum (quase inédita), com razoável dose de complexidade, ou seja, decorre do fato de o serviço contratado apresentar uma especificidade tal que requeira, para a sua execução, uma habilidade diferenciada por parte do profissional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Assessoria Técnica

No entanto, o município de Nova Mamoré, por meio da vontade despótica de seu representante legal, contratou os serviços do escritório BRUNO VALVERDE para a prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica, ou seja, para atuarem como Procuradores do Município, executando tarefas comuns e rotineiras que poderiam ser cumpridas por inúmeros profissionais, não se tratando, pois, de serviços singulares aptos a justificar a inexigibilidade da licitação.

Assim, pela ausência de singularidade dos serviços profissionais contratados pela administração, este se coloca como uma afronta à Lei de Licitações e Contratos, os ajustes devem ser tidos por nulos e os atos ímprobos não de ser devidamente sancionados. Outro aspecto a ser considerado é o requisito da “notória especialização” em seu campo de serviço, o qual vem assim definido pelo art. 25, § 1º, da Lei 8.666/93:

“Art. 25. (...) § 1º. Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa, cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”

Tendo em mente a definição legal acima delineada, e voltando os olhos para os profissionais “escolhidos” pela administração municipal, há de se reconhecer que em nenhum dos casos estava presente o aventado pré-requisito da “notória especialização”, à mingua de comprovação de estudos, títulos de mestrado, doutorado, teses, artigos e livros publicados pelo suposto escritório contratado. Também, em nenhum dos três casos, podia o prefeito demandado inferir que o trabalho dos seus “eleitos” fosse “essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato” (conforme determina a Lei). Portanto, por mais essa razão, os contratos formulados pelo réu devem ser tidos por nulos de pleno direito.

De outra banda, sublinhe-se que seria até desnecessário tecer maiores comentários sobre a alegada “notória especialização” deste contratado (art. 25, III, § 1º da Lei 8.666/93), pois, ainda que o advogado responsável pelo escritório, pudesse hipoteticamente ser considerado notoriamente especializado (o que demandaria comprovação objetiva, e não simples afirmação!), em virtude da natureza dos objetos pactuados (serviços comuns, rotineiros, passíveis de execução por um sem número de advogados), o contrato atacado, do mesmo modo, haveria de ser considerado nulo. (...)

Portanto, deve ficar bem claro que o processo de inexigibilidade do procedimento licitatório só será válido se for observada a conjugação dos três requisitos exigidos pela lei, a saber: natureza singular do objeto, notória especialização do profissional e total inviabilidade da competição. A falta de qualquer destes elementos configura razão suficiente para a declaração da nulidade da contratação e o conseqüente reconhecimento do ato de improbidade administrativa.

Por todo o exposto, a contratação direta e irregular do aludido advogado, pelo prefeito demandado, para a prestação ordinária e rotineira de serviços de



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

### Assessoria Técnica

assessoria e consultoria jurídica, mostra-se indecorosamente ilegal e desarrazoada, não havendo razão alguma para a realização de inexigibilidade, em detrimento a um regular procedimento licitatório, uma vez que se encontram ausentes, em todos os casos aqui denunciados, a inviabilidade de competição, a singularidade dos serviços prestados e a “notória especialização” do contratado.

#### 9. DESVIO ILEGAL DE FUNÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE NOVA MAMORÉ

Cargo público é a mais simples e indivisível unidade de competência a ser expressa por um agente.

O regime jurídico dos servidores federais – Lei nº 8.112/90 o conceitua como “o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor” (art. 3º).

Ao titular de um cargo, assim, devem ser cometidas funções específicas, aqui entendidas como sinônimo de atribuições a serem exercidas por um servidor público. A todo cargo corresponde uma função.

Por conseguinte, ao entrar em exercício, o servidor já deve saber quais as atividades que deverão ser por ele exercidas, cabendo ao seu superior hierárquico designá-lo para desempenhar exatamente aquelas previstas no rol legal.

Apenas em situações excepcionais e devidamente motivadas é que o servidor poderá, de forma transitória, executar funções inerentes a outro cargo.

Não em vão a Lei Nº 8.112/90 estabelece como proibição “cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias”, punindo com pena de suspensão a infringência a essa regra (arts. 117, XVII, e 130). O estatuto dos servidores federais excepciona, portanto, apenas as “situações de emergência e transitórias”.

Infere-se, desses apontamentos, que o desvio ilegal de função de servidor público consiste no exercício, de forma não excepcional, não transitória e/ou sem contraprestação específica, de atividades diversas das inseridas no rol legal das atribuições previamente determinadas que devem ser acometidas ao titular do cargo efetivo em que ele foi provido.

Desta feita, é nítida a burla realizada com o único propósito, lesar o erário público, porque se quer questões que detêm grande aptidão técnica para prestação, fora prestado até o momento com quase um ano de contrato.

O desvio de função de igual modo viola o princípio da moralidade administrativa, na medida em que se revela como mais um “jeitinho brasileiro”, infeliz prática institucionalizada e que cria “no povo brasileiro ojeriza contra as autoridades”. Por isso é que o desrespeito a esse princípio, como não poderia ser diferente, é afronta qualificada que causa repulsa e compromete a já tão abalada credibilidade da Administração, merecendo reprimenda severa e imediata.

In casu, a contratação de serviços de escritório de advocacia por Ente Público para desempenhar atos que compreendem o espectro fundamental de funções privativas de ocupante de cargo público criado por lei, qual seja o Procurador Municipal ou assessor jurídico, ainda que cargo em comissão, configura



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Assessoria Técnica

verdadeiro desvio de função, com intuito de burlar a ordem jurídica vigente.(...)

Diante disso, tem-se que os serviços em destaque não desfrutam de qualquer grau de singularidade/complexidade aptos a ensejar a contratação( ainda mais pela via direta) de um Advogado particular, eis que, reitera-se: os serviços contratados podem ser prestados pelo próprio procurador da Câmara, posto configurarem atividades ordinárias da advocacia, corriqueiras em qualquer administração pública, desempenháveis por causídico minimamente qualificado (o que se espera do Procurador, visto que aprovado recentemente no concurso público).

Em arremate, evidente a ilegalidade na contratação, realizadas, seja pela forma, seja pelo conteúdo, consubstanciando-se em atos praticados com desvio de finalidade e que pretenderam contratar diretamente o escritório em questão, sem a necessária observância ao interesse público e causando dano ao erário, eis que o remunera para desempenhar atividades que são atribuídas, por lei, à Procuradoria do Município.

#### 10. DO PEDIDO

Ante o exposto, com arrimo nos dispositivos legais, nos fatos e constatações clarividente das ilegalidades, imoralidades e crimes praticados, requer:

- a) Seja a presente representação recebida, autuada e processada de forma sigilosa, evitando assim retaliações;
- b) A imediata suspensão do contrato afim de resguardar o erário público;
- c) E por fim que seja **DECLARADO A NULIDADE DO CONTRATO**.

4. Por sua vez, o Procurador do Ministério Público de Contas, Adilson Moreira de Medeiros, se pronunciou a respeito da documentação em análise, por meio do Ofício n. 071/2021-GPGMPC, dirigido ao Relator Francisco Carvalho da Silva, nos seguintes termos:

Aportou neste Ministério Público de Contas, via e-mail, Denúncia subscrita pela Senhora Kamilla Chagas de Oliveira, Advogada, Registro na Ordem dos Advogados do Brasil sob n. 6448/RO, com pedido de tramitação sigilosa, noticiando supostas irregularidades na contratação de Bruno Valverde Sociedade Individual de Advocacia para prestação de serviços de assessoria jurídica ao Município de Nova Mamoré, mediante o Contrato n. 028/PMNM/2020 (Processo Administrativo n. 1004/2020).

A denunciante requer a adoção de medidas para obstar a continuidade da execução do mencionado contrato, porquanto o feito estaria maculado pelos vícios descritos na denúncia, os quais, em sua visão, devem ensejar a nulidade do feito, a saber: (i) terceirização indevida da advocacia pública municipal; (ii) inexistência de objeto de demanda de alta complexidade na atividade prestada; (iii) inexistência de serviços de natureza singular; (iv) violação da estrutura de carreira da Procuradoria Municipal de Nova Mamoré; (v) crime contra a lei de licitações e contratos; e (vi) desvio ilegal de função na administração pública municipal de Nova Mamoré.

Ocorre que a contratação em epígrafe foi examinada, em análise perfunctória e incidental, nos autos das contas de governo do Poder Executivo de Nova



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Assessoria Técnica

Mamoré, atinentes ao exercício de 2019 (Processo n. 1792/2020), sob relatoria de Vossa Excelência, no qual houve solicitação de informações ao gestor quanto à forma de contratação do causídico e sobre o custeio das despesas respectivas.

Após examinar os argumentos trazidos à baila pelo Município de Nova Mamoré, esta Procuradoria-Geral de Contas, manifestando-se no Parecer Ministerial n. 0069/2021-GPGMPC (ID 1019110 do Processo n. 1792/2020), entendeu que não se encontra justificada, pelos fundamentos ali expostos, a contratação de assessoria jurídica pelo Município de Nova Mamoré, haja vista que o ente possui Procuradoria Jurídica própria, conforme previsto no artigo 85 da Lei Orgânica Municipal, a par do que não está clara a existência de singularidade nas atividades contratadas.

Nessa perspectiva, este órgão ministerial pugnou que a Corte de Contas instaure fiscalização, em processo especificamente voltado para a sindicância da formalização e execução do Contrato n. 028/PMNM/2020, firmado entre o Município de Nova Mamoré e Bruno Valverde Sociedade Individual de Advocacia, pelo prazo de 12 meses, no valor de R\$ 158.400,00 (Processo administrativo n. 1004/2020), com o desiderato de aferir, no mínimo: (i) a existência de justificativa para a contratação, dada a existência de procuradoria jurídica na estrutura do ente; (ii) o cumprimento dos requisitos para a contratação mediante inexigibilidade de licitação; e (iii) a regularidade da liquidação das despesas e dos pagamentos efetivados.

Assim, considerando que as contas de governo do Município de Nova Mamoré (Processo n. 1792/2020) encontram-se conclusas para deliberação do Relator, inclusive quanto à proposta de fiscalização contida no Parecer Ministerial n. 0069/2021-GPGMPC (ID 1019110 daquele feito), encaminha-se cópia da Denúncia recebida por esta Procuradoria-Geral de Contas, com o desiderato de ressaltar a materialidade do quanto exposto no citado parecer ministerial, bem como para subsidiar a instrução da fiscalização proposta, pleito nesta oportunidade reiterado, de modo a que não seja necessária a interposição de Representação sobre mesmo ponto, por medida de economia, evitando com isso a desnecessária sobreposição de esforços endereçados ao mesmo fim.

Alternativamente, caso Vossa Excelência entenda razoável o pronto tratamento dos fatos trazidos à baila pela denunciante, de forma autônoma, antes mesmo de deliberação quanto à proposição feita em sede das contas de governo, sem prejuízo do aproveitamento dos elementos ali coligidos, pugna-se seja determinado o processamento da matéria à luz do que dispõem os artigos 50 e seguintes da Lei Complementar n. 154/96, em especial quanto ao sigilo requerido (artigo 52).

5. Atuada a documentação, houve sua remessa à Secretaria Geral de Controle Externo, para análise dos critérios de seletividade, nos termos do art. 5º, da Resolução n. 291/2019/TCE-RO.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Assessoria Técnica

**2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

6. Como tem sido recentemente implantado critérios de seletividade para análise das demandas de fiscalização neste Tribunal, a metodologia adotada para a apresentação deste relatório é a de apresentar, antes da análise da documentação, uma breve consideração sobre a atuação dos órgãos de controle.

7. Sabe-se que toda atividade de controle, notadamente o controle externo, atribuição constitucional deste Tribunal de Contas, norteia-se por critérios que embasam a seleção dos objetos a serem fiscalizados. São eles: materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência.

8. Esses critérios existem, pois é impossível que uma entidade ou órgão consigam exercer o controle de toda e qualquer atividade realizada pelos entes públicos, razão por que é preciso selecionar, de forma objetiva, com base critérios previamente definidos, quais as atividades que mais demandam a atuação do órgão de controle.

9. Isto é, num universo de inúmeras atividades e serviços prestados pela Administração Pública, que se denomina 'universo de controle', o Tribunal de Contas deve estabelecer prioridades e planejar sua atuação de forma a ser o mais eficiente possível.

10. Também se sabe que a atuação do Tribunal de Contas pode dar-se de duas formas: de ofício ou mediante provocação.

11. No primeiro caso, o próprio Tribunal, ao fazer o seu planejamento, estabelece as prioridades e define o que será objeto de fiscalização; no segundo caso, isto é, quando há provocação de agentes externos para atuação do órgão de controle, a análise de seletividade deve ser feita caso a caso, sempre com base em critérios objetivos.

12. Os critérios que norteiam a atuação do controle externo, já mencionados acima, são reiteradamente objeto das normas publicadas por este Tribunal, a exemplo das Resoluções n. 139/2013/TCE-RO e 210/2016/TCE-RO.

13. Entretanto, mais recentemente, de forma a dar maior concretude à seletividade, este Tribunal publicou a Resolução n. 291/2019, que tratou detalhada e especificamente da matéria, instituindo um procedimento de análise prévia da seletividade das informações recebidas dos jurisdicionados, com o objetivo de priorizar as ações de controle.

14. Essa nova resolução (Res. 291/2019) estabeleceu critérios objetivos para análise das demandas externas de fiscalização, de forma a garantir uma melhor priorização das ações de controle e o seu alinhamento à estratégia organizacional, sempre objetivando dar maior efetividade da atividade controladora.

15. Eis o que consta no art. 1º da norma mencionada:

Art. 1º. Fica instituído o procedimento de análise de seletividade, regulado nos termos da presente resolução, destinado a priorizar ações de controle do Tribunal de Contas de Rondônia que estejam alinhadas à estratégia organizacional e em harmonia com o planejamento das fiscalizações e com os recursos disponíveis.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Assessoria Técnica

16. Referida resolução previu, além dos critérios para verificação da seletividade das informações externas recebidas pelo Tribunal, o procedimento a ser seguido nesta análise.
17. Os arts. 5º e 6º da norma preceituam que, recebida a demanda externa, haverá a autuação da documentação como procedimento apuratório preliminar (PAP) e os autos serão remetidos à Secretaria- Geral de Controle Externo – SGCE, que analisará a admissibilidade e a seletividade da informação.
18. Nota-se, então, que a análise deve ser apresentada em duas fases: a verificação da admissibilidade (art. 6º) e dos critérios de seletividade (art. 9º e seguintes).
19. Feitas essas considerações prévias, passa-se à análise técnica.

### **3. ANÁLISE TÉCNICA**

20. No caso em análise, estão presentes os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 6º, incisos I a III da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, pois: *a)* trata-se de matéria de competência desta Corte; *b)* as situações-problemas estão bem caracterizadas; *c)* existem elementos razoáveis de convicção para o possível início de uma ação de controle.
21. Verificada a admissibilidade da informação, passa-se à análise dos critérios objetivos de seletividade.
22. A Resolução n. 291/2019/TCE-RO foi regulamentada pela Portaria n. 466/2019/TCE-RO, que definiu os critérios e pesos da análise da seletividade.
23. A Portaria estabelece que a análise da seletividade é feita em duas etapas: a apuração do índice RROMa, que calcula a pontuação dos critérios relevância, risco, oportunidade e materialidade; e a verificação da gravidade, urgência e tendência (matriz GUT).
24. Para tornar mais objetiva a apuração do índice RROMa, a Portaria estabelece quais são os indicadores capazes de mostrar a relevância, o risco, a oportunidade e a materialidade da informação, tudo conforme consta no Anexo I da Portaria, brevemente sintetizado a seguir:
- a) Relevância: porte da população atingida pela irregularidade narrada, prioridade da área temática; objeto e origem da informação, classificação no IEGE e IEGM; Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; existência de outras manifestações sobre o assunto, inclusive no aplicativo “Opine aí”;
  - b) Risco: resultado da última prestação de contas; média de irregularidades verificadas; data da última auditoria; histórico de multa ou débito do gestor; existência de indício de fraude;
  - c) Oportunidade: data do fato, isto é, se está em andamento ou se ocorreu há mais ou menos de cinco anos;
  - d) Materialidade: valor dos recursos fiscalizados e impacto no orçamento do ente, caso se trate de informação financeira estimada; ou classificação das áreas e subáreas temáticas, caso não haja valor estimado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Assessoria Técnica

25. Após o somatório da pontuação de todos esses critérios, se verificado que a informação atingiu ao menos 50 (cinquenta) pontos (art. 4º da Portaria n. 466/2019, c/c o art. 9º, Resolução n. 291/2019), passa-se à análise da segunda fase de seletividade, consistente na apreciação da gravidade, urgência e tendência (matriz GUT).
26. Essa análise verifica os impactos da irregularidade narrada, o tempo necessário para que se assegure uma atuação eficaz, além da tendência de piora ao longo do tempo, caso não se adote uma ação de controle (anexo II, da Portaria n. 466/2019/TCE-RO).
27. Após essa verificação, considera-se apta a ser selecionada a informação que atingir, no mínimo, 48 pontos na matriz GUT (art. 5º, da Portaria n. 466/2019/TCE-RO).
28. No caso em análise, verificou-se que a informação atingiu a pontuação de **66,2 no índice RROMa** e a pontuação de **48 na matriz GUT**, o que demonstra a necessidade de seleção da matéria para a realização de ação de controle.
29. Na presente oportunidade, não cabe análise de mérito sobre os fatos relatados.
30. Não obstante, faremos alguns apontamentos para respaldar a nossa proposta de encaminhamento.
31. Versa o comunicado remetido a esta Corte, via Ministério Público de Contas, sobre possíveis irregularidades na formalização e execução do **Contrato n. 028/PMNM/2020 (ID=1033031)**, firmado entre o Município de Nova Mamoré e **Bruno Valverde Sociedade Individual de Advocacia**, para prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica, de suposta natureza singular e especializada.
32. A seguir, resumimos o que foi relatado pelo comunicante:
- a) A contratação teria ocorrido sem procedimento licitatório, sem que ficasse convenientemente demonstrada a inviabilidade da competição;
  - b) A contratação teria ocorrido sem um conveniente balizamento de preços;
  - c) Teria sido justificado para a contratação sem licitação que a prestação de serviços seria de natureza especializada e singular, condição esta que não teria ficado atestada nos comprovantes de serviços apresentados no decorrer da execução do Contrato, os quais espelhariam atividades jurídicas de natureza rotineira, que poderiam ser realizadas, sem maiores dificuldades, pelo quadro de servidores da área jurídica da própria Prefeitura, talvez com algum reforço de mão de obra contratada por concurso público;
  - d) A contratação figuraria como subterfúgio para admissão de mão de obra sem concurso público;
  - e) De se ressaltar que a comunicante asseverou e este corpo técnico comprovou, em sede preliminar, cf. ID's=10331104 e 1033258, que o valor pago mensalmente ao contratado (R\$ 13.200,00/mês) era quase o equivalente às remunerações somadas dos três assessores jurídicos e mais um analista jurídico, ora mantidos pela Prefeitura (R\$ 13.418,70/mês);
  - f) A contratação, pelos motivos expostos acima, seria antieconômica para os cofres do município, figurando-se as despesas decorrentes como irregulares;
  - g) Teria ocorrido terceirização indevida da advocacia pública municipal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Assessoria Técnica

h) Teria havido violação da estrutura de carreira da Procuradoria Municipal de Nova Mamoré.

3. Outrossim, realizamos pesquisas no Portal de Transparência do Município de Nova Mamoré e verificamos que foram efetuados pagamentos ao fornecedor **Bruno Valverde Sociedade Individual de Advocacia**, entre os anos de 2020 e 2021, no montante de **R\$ 158.400,00 (cento e cinquenta e oito mil e quatrocentos reais)**, cf. ID's=1033292 e 1033293.

4. Acrescente-se, ainda, que de acordo com o informado pelo MPC no Ofício n. 071/2021-GPGMPC, acima transcrito, nos autos do **processo n. 1792/2020** (contas anuais da Prefeitura de Nova Mamoré, exercício de 2019) foi emitido o **Parecer Ministerial n. 0069-2021-GPGMPC**, em que, sobre o caso ora em estudo, assim se opinou (ID=1033322):

(...) IV – pela **instauração de fiscalização, em processo especificamente designado para esta finalidade, em relação a execução do Contrato n. 028/PMNM/2020**, firmado entre o Município de Nova Mamoré e Bruno Valverde Sociedade Individual de Advocacia, pelo prazo de 12 meses, no valor de R\$ 158.400,00 (Processo administrativo n. 1004/2020), com o desiderato de aferir, no mínimo: (i) a existência de justificativa para a contratação, dada a existência de procuradoria jurídica na estrutura do ente; (ii) o cumprimento dos requisitos para a contratação mediante inexigibilidade de licitação; e (iii) a regularidade da liquidação das despesas e dos pagamentos efetivados.

33. Assim sendo, compreende-se, conforme prevê o art. 10, §1º, I a IV da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, ser necessário empreender ação de controle para auditar tanto a forma de contratação da despesa quanto a execução da mesma.

#### 4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Ante o exposto, presentes os requisitos de seletividade da informação constante neste Procedimento Apuratório Preliminar, seguem os autos para adoção das providências cabíveis à elaboração de proposta de fiscalização, nos termos do art. 10, §1º, I a IV, da Resolução n. 291/2019/TCE-RO.

Porto Velho, 12 de maio de 2021.

**Flávio Donizete Sgarbi**

Técnico de Controle Externo – Matrícula 170  
Assessor Técnico



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
Assessoria Técnica

**ANEXO – RESULTADO DA ANÁLISE DA SELETIVIDADE**

• **Resumo da Informação de Irregularidade:**

ID_Informação	00821/21
Data Informação	23/04/2021
Categoria de Interessado	Externo
Interessado	Pessoa física
Descrição da Informação	Possíveis irregularidades na formalização e execução do Contrato n. 028/PMNM/2020, firmado entre o Município de Nova Mamoré e Bruno Valverde Sociedade Individual de Advocacia, para prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica, de natureza singular e especializada.
Área	Administração
Nível de Prioridade Área Temática	Prioridade 2
Subárea	Aquisição de bens e serviços
Nível de Prioridade Subárea	Prioridade 2
População Porte	Médio
IEGM/IEGE	C
Sicouv	5
Opine Aí	0
Nível IDH	Baixo
Recorrência	Não
Unidade Jurisdicionada	Prefeitura Municipal de Nova Mamoré
Última Conta	Reprovação
Média de Irregularidades	Nº Irregularidades > Média
Data da Auditoria	01/02/2021
Tempo da Última Auditoria	0
Município/ Estado	Nova Mamoré
Gestor da UJ	Claudionor Leme da Rocha
CPF/CNPJ	579.463.102-34
Com Imputação de Débito/Multa	Com Histórico
Exercício de Início do Fato	2020
Exercício de Fim do Fato	2021
Ocorrência do Fato	Em andamento
Valor Envolvido	R\$ 158.400,00
Impacto Orçamentário	0,2490%
Indício de Fraude	Com indício
Data da análise	12/05/2021



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
 Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE  
 Assessoria Técnica

• **Resumo da Avaliação RROMA**

	<b>ID_ Informação</b>	<b>00821/21</b>
<b>Relevância</b>	Área (Temática)	3
	Subárea (Objeto)	3
	Categoria do Interessado	1
	População Porte	6
	IDH	4,2
	Ouvidoria	0
	Opine Aí	0
	IEGE/ IEGM	5
	Não Selecionado (Índice de Recorrência)	0
	<b>Total Relevância</b>	<b>22,2</b>
<b>Risco</b>	Última Conta	4
	Media de Irregularidades	4
	Tempo da Última Auditoria	0
	Gestor com Histórico de Multa ou Débito	5
	Indício de Fraude	8
	<b>Total Risco</b>	<b>21</b>
<b>Materialidade</b>	VRF - Valor de Recursos Fiscalizados	2
	Impacto Orçamentário (VRF/ Orçamento Ente)	6
	Sem VRF identificado	0
	<b>Total Materialidade</b>	<b>8</b>
<b>Oportunidade</b>	Data do Fato	15
<b>Seletividade</b>	<b>Índice</b>	<b>66,2</b>
	<b>Qualificado</b>	<b>Realizar Análise GUT</b>

• **Resumo da Análise GUT**

<b>ID_ Informação</b>	<b>00821/21</b>
<b>Gravidade</b>	4
<b>Urgência</b>	4
<b>Tendência</b>	3
<b>Resultado</b>	<b>48,00</b>
<b>Encaminhamento</b>	<b>Propor Ação de Controle</b>

Em, 13 de Maio de 2021



FLÁVIO DONIZETE SGARBI  
Mat. 170  
ASSESSOR TÉCNICO