

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

PROTOCOLO Nº: 830483/19
ORIGEM: MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS
INTERESSADO: EDMILDO FERNANDES, LUCIANO MERHY, RICARDO JOSE DE CARVALHO, VALDINEI APARECIDO DE OLIVEIRA
ASSUNTO: DENÚNCIA
PARECER: 244/22

***Ementa:** I - Representação. Município de Congonhinhas. Constatação de que todas as atividades jurídicas da municipalidade foram atribuídas à servidores comissionados entre 2013 e 2020.*

II - Pela procedência, com aplicação de multa aos responsáveis.

III - Emissão de recomendação à atual gestão, a fim de que adote providências visando estruturar a Procuradoria Municipal.

Trata-se de Denúncia formulada por Ricardo José de Carvalho em face do Município de Congonhinhas, apontando que após a exoneração, em agosto de 2013, de Procurador Jurídico concursado¹, **todo** o serviço jurídico da municipalidade foi indevidamente atribuído à assessor jurídico comissionado², situação que perdurou ao menos até 2020.

A Denúncia foi admitida pelo Despacho nº 294/20-GCDA (peça 14), que determinou a citação do Município de Congonhinhas, do ex-Prefeito Luciano Merhy (gestão 01/01/2017 a 05/07/2018), do ex-prefeito Valdinei Aparecido de Oliveira (gestão 06/07/2018 a 31/12/2020), e do assessor jurídico comissionado Edmildo Fernandes.

Apresentaram defesa os denunciados Luciano Merhy (peça 25) e Edmildo Fernandes (peças 31 a 33).

O primeiro aduziu que:

(...) assumiu a gestão da prefeitura em 1º de janeiro de 2017 e que, nesta data, não havia advogado concursado no município; que o município possui o cargo de assessoria jurídica para a defesa de seus interesses e

¹ Sr. Fernando Seiji Kawano.

² Sr. Edmildo Fernandes.

que esta era a alternativa mais viável até a finalização do concurso público deflagrado em 2019; que a Lei Municipal nº. 712/2011 atribui competência de acompanhamento jurídico de processos judiciais e administrativos ao assessor jurídico diretamente subordinado ao Prefeito do Município e que o referido assessor tinha qualificação técnica e inscrição na OAB para atuar como advogado.

O segundo arguiu que entre 2013 e 2016 outros servidores comissionados ocuparam o cargo de assessor jurídico, pleiteando a inclusão destes no polo passivo dos autos.

Afirmou, em acréscimo, que:

(...) desde a exoneração do antigo advogado concursado – meados de 2014 – o município passou a ser servido por profissional nomeado em cargo comissionado até a realização de novo concurso; que o Município firmou TAC com o Ministério Público Estadual para a realização de concurso e que a situação era de conhecimento do referido Ministério; que a Lei Municipal nº. 712/2011 respalda a atuação do denunciado nas atribuições de assessor Jurídico diretamente subordinado ao Prefeito do Município; que o princípio da simetria não se aplica ao caso dos Advogados Públicos Municipais; que os princípios da independência técnica e da ocupação do cargo mediante concurso público foram respeitados e que o próprio Judiciário, através do Sistema PROJUDI, habilitou o Sr. EF autorizando recebimento de intimações e citações.

Em manifestação conclusiva objeto da Instrução nº 788/22-CGM (peça 35), a unidade técnica refutou, inicialmente, o pleito do denunciado Edmildo Fernandes de inclusão no polo passivo de outros assessores jurídicos, posto que estes foram exonerados até 31/12/2016, ou seja, há mais de 05 anos, estando prescrita a eventual pretensão sancionatória, conforme definido no Prejulgado nº 26.

Sobre o mérito, informou que após a exoneração do Procurador Jurídico concursado em agosto de 2013, **somente houve a deflagração de concurso público para**

reposição da vaga em 18/06/2019, sendo convocada a candidata³ em 27/01/2020, para tomar posse em fevereiro de 2020.

Considera, portanto, que **no período de 13/08/2013 a 03/02/2020**, a municipalidade permaneceu sem advogado concursado, de modo que toda a defesa técnica jurídica do ente federativo municipal neste período foi realizada por ocupante de cargo comissionado, tendo o denunciado Edmildo Fernandes exercido tal função entre 2017 e 08/05/2020.

Assenta, à luz das atribuições previstas na Lei Municipal nº 712/2011 afetas ao assessor jurídico e àquelas indicadas no Edital de Concurso Público para o cargo efetivo de advogado, a existência de uma similaridade exacerbada de funções, situação que na prática resultou uma confusão entre o cargo comissionado e o efetivo, **infringindo os enunciados vinculantes objeto do Prejulgado nº 06⁴**, e também o **art. 37, inc. V, da CF/88**.

Ao final, opina pela procedência da Denúncia, com a aplicação da multa prevista no art. 87, inc. II, 'c' da LOTC ao ex-Prefeito Luciano Merhy (gestão 01/01/2017 a 05/07/2018) e ao ex-prefeito Valdinei Aparecido de Oliveira (gestão 06/07/2018 a 31/12/2020), responsáveis pela nomeação e manutenção do servidor Edmildo Fernandes no cargo comissionado de assessor jurídico.

É o relatório.

Embora esta 4ª Procuradoria concorde com as conclusões da unidade técnica quanto ao julgamento de procedência desta Denúncia, com aplicação de multa aos ex-Prefeitos Luciano Merhy e Valdinei Aparecido de Oliveira, **entendemos que se deve extrair um resultado útil deste processo para além da mera aplicação de multa administrativa** aos responsáveis pela indevida atribuição de todos serviços técnico jurídicos do Município de Congonhinhas à servidor comissionado.

³ Sra. Monica Adriana Garcia.

⁴ Regras específicas para assessores jurídicos do Poder Legislativo e do Poder Executivo - Cargo em comissão: Possível, desde que seja diretamente ligado à autoridade. **Não pode ser comissionado para atender ao Poder como um todo**. Possibilidade da criação de cargo comissionado de chefia ou função gratificada para assessoramento exclusivo do Chefe do Poder Legislativo ou de cada Vereador, no Caso do Poder Legislativo e do Prefeito, no caso do Poder Executivo. Deverá haver proporcionalidade entre o número de servidores efetivos e de servidores comissionados.

Isto porque as informações e documentos constantes da instrução processual, revelam que **o Município de Congonhinhas não tem uma Procuradoria Jurídica devidamente estruturada para desempenhar as funções afetas aos serviços jurídicos demandados pela administração municipal.**

Anote-se, neste sentido, que a advocacia pública é uma carreira típica de Estado, não sendo crível que um Município possa prescindir de sua estruturação sem ofensa direta aos princípios da legalidade e eficiência previstos no art. 37 da CF/88, assim como ao art. 33 do CE/PR, que dispõe sobre a política de administração e remuneração de pessoal do Estado e dos Municípios paranaenses.

Ressalte-se, ademais, que tanto a Lei nº 8.666/93 como a atual Lei nº 14.133/21 estipulam a necessidade de oitiva e emissão de parecer do órgão jurídico da entidade pública contratante, de sorte que a inexistência de uma Procuradoria de Jurídica minimamente estruturada implica na impossibilidade de concretização de regular procedimento licitatório.

Remarque-se, ainda, que o art. 8º, § 3º da citada Lei nº 14.133/21, é expresso em consignar que a Comissão de Licitação deve contar com o assessoramento jurídico e do controle interno, o que igualmente reforça a imprescindibilidade da correta estruturação destes órgãos essenciais ao eficiente desenvolvimento das atividades típicas de Estado.

Citamos, por oportuno, a redação do mencionado dispositivo legal, assim como os artigos 10 e 53, § 1º, da nova Lei de Licitações:

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

(...)

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

(...)

Art. 10. Se as autoridades competentes e os servidores públicos que tiverem participado dos procedimentos relacionados às licitações e aos contratos de que trata esta Lei precisarem defender-se nas esferas administrativa, controladora ou judicial em razão de ato praticado com estrita observância de orientação constante em parecer jurídico elaborado na forma do § 1º do art. 53 desta Lei, a advocacia pública promoverá, a critério do agente público, sua representação judicial ou extrajudicial.

(...)

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá: (...) (g.n.)

Sobre as exigências trazidas pela Lei nº 14.133/21 relativas ao assessoramento jurídico, pertinente transcrever o seguinte trecho de artigo publicado em junho de 2021 no site CONJUR pelos administrativistas Guilherme Carvalho e Luiz Felipe Simões⁵:

(...) Por sua vez, a Lei 14.133/2021 trata, centralmente, sobre o parecer jurídico em duas oportunidades, divididas em dois grandes blocos: o primeiro deles inserto no artigo 10, *caput*, e §§ 1º e 2º, (...); o outro bloco

⁵ <https://www.conjur.com.br/2021-jun-11/licitacoes-contratos-parecer-juridico-lei-licitacoes> - acesso em 10/03/2022.

tem previsão no art. 53, § 1º e respectivos incisos, que cuidaremos de analisar neste texto, bem como nos §§ 3º, 4º e 5º, os quais, apartadamente, serão objeto de outro artigo.

Por fim, imperioso citar a recente decisão proferida por este Tribunal no Acórdão nº 769/21-STP (autos de Representação nº 123071/21), definindo que servidores comissionados **não podem** realizar assessoramento jurídico **permanente**, tais como a emissão de pareceres em procedimento licitatório.

Transcrevemos a notícia publicada no site desta Corte sobre o teor da referida decisão plenária:

CENTENÁRIO DO SUL: COMISSONADO NÃO PODE EMITIR PARECER JURÍDICO EM LICITAÇÃO

O Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná determinou, por meio de medida cautelar, que **a Prefeitura de Centenário do Sul deixe imediatamente de permitir que servidores comissionados realizem assessoramento jurídico permanente** junto a esse município da Região Metropolitana de Londrina, no Norte do Estado.

A decisão, relatada pelo conselheiro Ivan Bonilha, atendeu a pedido formulado em Representação interposta pelo Ministério Público de Contas (MPC-PR). Após receber denúncia popular, **o órgão ministerial constatou que a assessora jurídica Emilia Churk Lago estava analisando e emitindo pareceres jurídicos sobre procedimentos licitatórios realizados pela administração municipal.**

Conforme apontado pelo representante, **esse tipo de tarefa constitui função típica da advocacia pública, e deve ser realizada por servidor efetivo**, conforme estabelecem os Prejulgados nº 6 e nº 25 do TCE-PR, bem como o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

Os demais membros do órgão colegiado do Tribunal acompanharam, de forma unânime, o voto do relator na sessão de plenário virtual nº 5/2021, concluída em 15 de abril. Com a homologação da medida cautelar, seus efeitos perduram até que a Corte decida sobre o mérito do processo. Cabe recurso contra a decisão contida no Acórdão nº 769/21 - Tribunal Pleno, veiculado no dia 27 do mesmo mês, na edição nº 2.526 do Diário Eletrônico do TCE-PR (DETC).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

Ante o exposto, este Ministério Público de Contas opina pela **procedência** desta Denúncia, com aplicação de multa aos aos ex-Prefeitos Luciano Merhy e Valdinei Aparecido de Oliveira, nos termos propostos pela Instrução nº 788/22-CGM (peça 35).

Em **acréscimo**, este 4ª Procuradoria de Contas propõe a emissão de **recomendação** ao atual Prefeito do Município de Congonhinhas para que, no prazo de 30 dias, seja instalada comissão visando avaliar a necessidade de estruturação da Procuradoria Municipal, e, no prazo de 180 dias, seja apresentado projeto de lei tendente à regularizar as deficiências atualmente constatadas na organização da advocacia pública municipal.

É o parecer.

Curitiba, 10 de março de 2022.

Assinatura Digital

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador do Ministério Público de Contas