

IC nº 0382.0000188/2024

## **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA**

**Objeto:** Apurar a contratação sucessiva de escritórios de Advocacia e Empresas de Assessoria terceirizados para prestação de serviços jurídicos técnicos e burocráticos pelo Município de Manduri de defesa dos interesses municipais nos processos perante o Tribunal de Contas Estadual, em afronta e burla à regra constitucional do concurso público, bem como a eventual contratação de Gervaldo de Castilho por meio de interposta pessoa, qual seja, Silvia Kawakame Uriu Sociedade Individual de Advocacia.

**Investigados: JOSÉ ONIVALDO JUSTI (Prefeito Municipal de Manduri), SILVIA KAWAKAME URIU, GERVALDO DE CASTILHO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu órgão de execução que ao final subscreve, no uso de suas atribuições constitucionais (artigo 127, *caput*, e artigo 129, III e IX, da Constituição Federal) e legais (artigo 27, *caput*, inciso IV, e parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93; artigo 6º, XX, da LC nº 75/93, e no artigo 113, § 1º, da LCE nº 734/93), escudado no Inquérito Civil em epígrafe, apresenta **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

**CONSIDERANDO** que é função institucional do Ministério Público, de acordo com o artigo 129, III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública, para a proteção do patrimônio público e social;

**CONSIDERANDO** que o desempenho de atividades técnicas e burocráticas no âmbito da Administração Pública devem se dar por meio de servidores públicos ou

empregados públicos efetivos selecionados por meio de concurso público, conforme dispõe o artigo 37, II, da Constituição Federal e o artigo 115, II, da Constituição Estado de São Paulo, sendo inconstitucionais quaisquer formas de utilização pela Administração Pública de serviços temporários para burlar a regra constitucional do Concurso Público;

**CONSIDERANDO** que a contratação pela Administração Pública de serviços de assessoria e consultoria só pode ocorrer por tempo determinado, visando atender necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do artigo 37, IX, da Constituição Federal e do artigo 115, X, da Constituição do Estado de São Paulo, desde que exista lei específica regulamentadora;

**CONSIDERANDO** que o artigo 37, II e IX, da Constituição Federal, que estabelece a regra do concurso público e delimita as hipóteses de contratação temporária, se aplica aos Municípios, nos termos do artigo 25, *caput*, da Constituição Federal e que o artigo 115, II e X, da Constituição do Estado de São Paulo, com igual disposição, se aplica aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma;

**CONSIDERANDO** que o Supremo Tribunal Federal, ao analisar a ADI 3662/MT, declarou inconstitucionais leis que autorizam de forma genérica contratações temporárias e que permitem prorrogações indefinidas dos prazos destas contratações;

**CONSIDERANDO** que, realizada a opção política municipal de instituição de órgão próprio de procuradoria, a composição de seu corpo técnico está vinculada à incidência das regras constitucionais, dentre as quais o inafastável dever de promoção do concurso público, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal em 09 de abril de 2024, por meio de seu órgão pleno, na ADI 6.331/PE.

**CONSIDERANDO** que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça também é neste sentido: "Nota-se que o colegiado da instância ordinária, com base nos elementos de convicção presentes nos autos, notadamente dos processos para contratação direta, concluiu que as contratações tinham por objetivo consultoria ou patrocínio de causas corriqueiras, inexistindo qualquer argumento capaz de demonstrar

complexidade ou singularidade dos serviços pretendidos pela Administração Pública a tornar inviável a competição” (AgInt no REsp 1961478 / MG, AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL 2021/0299157-0, RELATOR Ministro GURGEL DE FARIA (1160), ÓRGÃO JULGADOR T1 - PRIMEIRA TURMA, DATA DO JULGAMENTO 27/11/2023, DATA DA PUBLICAÇÃO/FONTE DJe 05/12/2023).

**CONSIDERANDO** o tema 309 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, que fixou a seguinte tese: "a) O dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária. b) **São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, observado, também, o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores.**" Tudo nos termos do voto ora aditado do Relator, vencidos parcialmente os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Edson Fachin, André Mendonça e Cármen Lúcia. Plenário, Sessão Virtual de 18.10.2024 a 25.10.2024.

**CONSIDERANDO** que o E. Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo editou a Súmula nº 74, com o seguinte teor: "Não se HOMOLOGAM promoções de arquivamento fundadas em contratação de escritórios de advocacia, **ainda que mediante procedimento licitatório ou dispensa pelo valor, quando houver evidências de que há, nos quadros da administração, cargos ou empregos cujas atribuições já abranjam o objeto do contrato, e inexistente**

**situação excepcional que impeça os agentes públicos de desempenharem as atividades, no caso concreto.”** (grifos-nossos)

**CONSIDERANDO** que o Município de Manduri possui Procuradoria Jurídica constituída e que, nos termos do artigo 18 da Lei Complementar Municipal nº 1.722/2013, o Departamento Jurídico é o órgão responsável pelas atividades de consultoria jurídica, representação judicial ativa e passiva, arrecadação judicial da dívida ativa, redação de normas legais, competindo-lhe, ainda, **pronunciar-se sobre toda a matéria jurídica que lhe for submetida e elaboração de minutas de recursos ao Tribunal de Contas do Estado**, prestar assistência e pareceres jurídicos ao Setor de Licitações e Contratos sempre que solicitado, com vistas à elaboração de editais de certames licitatórios em todas as modalidades e seus desdobramentos, assim como de redação de qualquer trabalho solicitado pelo Departamento de Governo e Gestão Pública e ou pelo Gabinete do Prefeito.

**CONSIDERANDO** que que o corpo jurídico do município conta com três advogados, Dr. Hélio Cássio Arbex de Castro, Assessor Jurídico (Concurso Público n. 04/2005), Dra. Cristiana Regina dos Santos, Assessora Jurídica (Concurso Público n. 04/2005) e Dr. José Inácio Ripi, cargo em comissão de Diretor do Departamento Jurídico, conforme informado às fls. 155/159.

**CONSIDERANDO** que restou demonstrado que o Município de Manduri, por meio do Processo de Dispensa de Licitação n. 018/2023, contrato n. 001/2024, juntados às fls. 160/240, contratou Silvia Kawakame Uriu Sociedade Individual de Advocacia para prestação de serviços técnicos e burocráticos consistente no acompanhamento dos feitos junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em afronta e burla à regra constitucional do Concurso Público.

**CONSIDERANDO** que não foi apresentado prévio procedimento formal em que constatada a necessidade de notória especialização profissional em serviço de natureza singular que não possa ser adequadamente prestado pelos integrantes do corpo próprio de procuradores.

**CONSIDERANDO** que **JOSÉ ONIVALDO JUSTI, Prefeito Municipal de Manduri**, informou à fl. 158, que o **Dr. Gervaldo de Castilho "atuou ao longo de sua permanência junto à esta Prefeitura Municipal em aproximadamente quase 1 (uma) centena de processos que tramitam pela E. Corte de Contas, principalmente na defesa das contas municipais e nos autos em apartados"**, bem como que "desde a celebração do Distrato de Contrato n. 18/2022 - Pregão Presencial n. 07/2022, celebrado em data de 28.12.2022, firmado entre o Município de Manduri e a empresa Brigadeiro - Assessoria e Gestão de Negócios Ltda, **do qual o citado atuava como Consultor**, o referido profissional tem se manifestado nos autos em interesse na defesa desta Municipalidade, cujo credenciamento fora realizado em datas anteriores à este, uma vez que não há registro de nenhum credenciamento dos profissionais elencados no item "b" desta missiva, o que eventualmente poderia ocorrer perdas de prazos por parte da Municipalidade, para apresentação de justificativas, recursos ordinários e até mesmo em eventuais sustentações orais";

**CONSIDERANDO** que nos autos do Inquérito Civil nº 14.0382.0000034/2023-1 (SEI nº 29.0001.0117109.2022-59), o Município de Manduri informou, no evento 686443, que Gervaldo de Castilho, "Val", realmente presta serviços para o município de Manduri **desde o dia 6 de março de 2014 até 28 de dezembro de 2022**, seja por meio da empresa **Visão Assessoria, seja por meio da Brigadeiro Assessoria (a partir de 2017)**. E a empresa Brigadeiro Assessoria é vencedora da licitação na modalidade Pregão Presencial 06/2022, cujo contrato não foi assinado, uma vez que ainda vigora, até 31 de julho de 2022, o decorrente do convite 02.2017;

**CONSIDERANDO** que nos autos do Inquérito Civil nº 14.0382.0000034/2023-1 (SEI nº 29.0001.0117109.2022-59) apurou-se, ao menos, quatro ilegalidades: A primeira decorre do fato de a contratação da empresa Brigadeiro Assessoria se dar para atividades rotineiras da administração e sem comprovação da capacidade técnica específica, conforme, aliás, reconheceu-se em caso semelhante nos autos 1001432-03.2017.8.26.0629; A segunda ilegalidade consiste em contratação de

empresa que tem como profissional a pessoa de Gervaldo de Castilho, já condenado por improbidade em primeiro grau, inclusive com a desconsideração da personalidade jurídica decorrente da empresa Visão Assessoria, anteriormente já contratada do município de Manduri; A terceira é que há indícios de que as empresas Visão Assessoria e Brigadeiro Assessoria possuem relação, ao menos em razão da participação de Gervaldo de Castilho, que foi sócio daquela e atua nesta; A quarta é que o serviço prestado pelo Sr. Gervaldo de Castilho adquiriu caráter de pessoalidade e, portanto, constitui, a princípio, burla ao mandamento constitucional do concurso público.

**CONSIDERANDO** nos autos do Inquérito Civil nº 14.0382.0000034/2023-1 (SEI nº 29.0001.0117109.2022-59), por ocasião da Portaria de Instauração de Procedimento Preparatório de Inquérito Civil (evento 7903584), foi expedida Recomendação para que o Município de Manduri **rescindisse o contrato celebrado com a empresa Brigadeiro Assessoria**, distrato comunicado no evento 12235750;

**CONSIDERANDO** que, às fls. 155/159, o Município de Manduri confirmou que **Gervaldo Castilho continua a atuar na defesa dos interesses do Município de Manduri nos processos que tramitam perante o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo mesmo após a o distrato do contrato n. 18/2022;**

**CONSIDERANDO** que, conforme Relatório Pandora anexo e Consulta realizado no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, Gervaldo de Castilho possui restrições incluídas em razão dos autos n. 1000458-97.2016.8.26.0629, em que pese referida Ação de Improbidade Administrativa aguardar julgamento de Agravo em Recurso Especial perante a 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça;

**CONSIDERANDO** que, conforme pesquisa Infoseg anexa, SILVIA KAWAKAME URIU é servidora pública do Município de Cruzália com carga horária de 44h (quarenta e quatro horas) semanais;

**CONSIDERANDO** que configura ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 11, V, da Lei n. 8.429/92 frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter

concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

**CONSIDERANDO** que o descumprimento da Recomendação Administrativa do Ministério Público, regulamentada pelos artigos 94 a 100 da Resolução nº 1.342/2021-CPJ, **caracteriza dolo específico da prática dos atos descritos na Lei nº 8.429/92;**

**CONSIDERANDO** que é função institucional do Ministério Público, de acordo com o artigo 129, III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública, para a proteção do patrimônio público e social;

**CONSIDERANDO** que é dever do Administrador Público respeitar os princípios regentes previstos no art. 37, *caput*, da CF/88, essenciais à boa gestão da *res publicae*, sob pena de responder pela prática de ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF/88), conforme o respectivo tipo em que indica (arts. 9º a 11, da Lei nº 8.429/92);

**CONSIDERANDO** que, segundo o mestre Hely Lopes Meirelles, o princípio do interesse público ou supremacia do interesse público *"está intimamente ligado ao da finalidade, sendo que a primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral, ou seja, da coletividade"*. (Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, 39ª Edição, 2.013, págs. 109/110);

**CONSIDERANDO** que, conforme ensina Licínia Rossi: *"a ideia de moralidade ingressa no direito como forma de combate aos desvios de finalidade e desvios de poder, objetivando que a conduta do administrador seja sempre honesta, transparente e pautada nos postulados da boa fé. (...) Trata-se de princípio sistematizado por Hauriou, no sentido de buscar sempre a boa administração, distinguindo o certo do errado, o legal do ilegal, o honesto do desonesto, o moral do imoral."* (Manual de Direito Administrativo, 2015, pág. 55);

**CONSIDERANDO** o papel institucional do Ministério Público de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa (art. 127, caput e art. 129, III da Constituição Federal);

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público se legitima a toda e qualquer demanda que vise à defesa do patrimônio público, inclusive para "anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou entidades privadas de que participem" (art. 25, IV, b, da Lei 8.625/93) e para a ação que busca a aplicação das sanções aplicáveis em virtude dos atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º, do art. 37 da Constituição Federal (art. 1º, da Lei 8.429/92);

**CONSIDERANDO** a atuação do Ministério Público voltada à reafirmação da eficácia dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** o rol de diretrizes da "Carta de Brasília" em que merece destaque a "priorização de atuação preventiva, de modo a atuar programaticamente para combater ilícitos que possam gerar situação de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais afetos à atuação do Ministério Público, priorizando, para tanto, medidas extrajudiciais e judiciais que sejam efetivas e eficientes para evitar essa prática";

**CONSIDERANDO** que, consoante o disposto nos artigos 37 § 4º, 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal, 25, inciso IV, alínea b, da Lei Federal 8.625/93, 103, inciso VIII, da Lei Complementar Estadual n.º 734/93, e disposições da Lei 8.429/92, é função institucional do **Ministério Público** a defesa do patrimônio público e social;

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO RECOMENDA** ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Manduri que, no prazo improrrogável de 05 (cinco) dias úteis

a. **Promova a anulação** do contrato celebrado com Silvia Kawakame Uriu Sociedade Individual de Advocacia por meio do Processo de Dispensa de Licitação n. 018/2023, contrato nº 001/2024;

b. **Se abstenha** de realizar a contratação de Advogados ou de Sociedade de Advogados para a prestação de serviços técnicos e burocráticos consistente no acompanhamento dos feitos junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e funções correlatas;

c. Na hipótese de eventual contratação de serviços técnicos e burocráticos consistente no acompanhamento dos feitos junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e funções correlatas, apenas a realize por tempo determinado, visando atender necessidade temporária e de excepcional interesse público, nos termos do artigo 37, IX, da Constituição Federal e do artigo 115, X, da Constituição do Estado de São Paulo, **desde que exista lei municipal regulamentadora da contratação temporária**;

d. **Promova a revogação** das procurações outorgadas a Gervaldo de Castilho – OAB/SP nº nos autos que estejam em tramitação no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo dentre os seguintes relacionados: TC-000368/002/12 TC-001814/026/13; TC-000954/026/13; TC-001098/002/13; TC-800066/336/13; TC-001164/026/14; TC-000287/026/14; TC-000225/002/14; TC-003497/989/14; TC-003745/989/14; TC-003744/989/14; TC-003841/989/14; TC-002379/026/15; TC-001112/989/15; TC-003086/989/15; TC-003468/989/15; TC-004289/989/15; TC-005873/989/15; TC-005899/989/15; TC-005895/989/15; TC-001105/989/16; TC-003958/989/16; TC-006436/989/16; TC-001853/989/17; TC-003612/989/17; TC-003873/989/17; TC-004039/989/17; TC-006217/989/17; TC-007154/989/17; TC-004193/989/18; TC-002340/989/18; TC-023277/989/18; TC-024473/989/18; TC-004534/989/19; TC-002711/989/19; TC-012924/989/19; TC-016551/989/19; TC-017353/989/19; TC-001881/989/20; TC-001878/989/20; TC-001872/989/20; TC-002882/989/20; TC-004223/989/20; TC-006865/989/20; TC-011621/989/20; TC-015528/989/20; TC-015559/989/20; TC-002710/989/21; TC-010473/989/21; TC-

010819/989/21; TC-011180/989/21; TC-011178/989/21; TC-014146/989/21; TC-014159/989/21; TC-014374/989/21;

Diante dos termos da presente **RECOMENDAÇÃO** do **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, requisita-se sua ampla e imediata divulgação<sup>1</sup>, no prazo máximo de 10 (dez) dias, na *homepage* do sítio eletrônico do Município de Manduri e na *homepage* do sítio eletrônico da Câmara Municipal de Vereadores de Manduri e em jornal de circulação local.

**REQUISITA-SE** sejam apresentados pelo Exmo. Prefeito Municipal resposta por escrito, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas com observações expressas quanto ao recebimento, publicidade, cumprimento e posicionamento futuro a ser adotado frente ao seu conteúdo.

Por fim, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO** consigna que, em caso de não acatamento desta Recomendação, serão adotadas as medidas legais necessárias, a fim de assegurar sua implementação, inclusive através do ajuizamento de ação civil pública cabível, precipuamente para se respeitar as normas constitucionais (artigo 37, *caput*, da CF/88), bem como buscar a responsabilização dos envolvidos pela prática de atos de improbidade administrativa.

Cópias da presente Recomendação Administrativa deverá ser encaminhada à Presidência da Câmara dos Vereadores de Manduri para conhecimento.

**NOTIFIQUE-SE** o Prefeito Municipal de Manduri, por meio eletrônico, com cópia desta Recomendação.

Piraju, 17 de dezembro de 2024.

<sup>1</sup> Art. 97. A recomendação conterá a indicação de prazo razoável para a adoção das providências cabíveis, indicando-as de forma clara e objetiva.

Art. 98. O membro do Ministério Público poderá requisitar ao destinatário a adequada e imediata divulgação da recomendação expedida, incluindo sua afixação em local de fácil acesso ao público, se necessária à efetividade da recomendação.

**FRANCISCO ANTONIO NIERI MATTOSINHO****Promotor de Justiça**

Alexandre Garroni Moreira Franco

Analista Jurídico

Documento assinado eletronicamente por **FRANCISCO ANTONIO NIERI MATTOSINHO**, em 09/12/2024 às 10:56.

Para verificar a autenticidade deste documento, acesse o serviço pelo Atendimento ao Cidadão e à Cidadã, no site do Ministério Público do Estado de São Paulo, e informe o nº do procedimento **0382.0000188/2024** e código 36e823a8-a68c-4a1b-8357-8d474af2563b.