

NÚCLEO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA
DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA
36ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA

Flávio Teixeira de Abreu Júnior - Promotor Titular (ATO PGJ Nº 1348/2023)

NOTÍCIA DE FATO Nº 008/2025 (SIMP 000032-344/2025).

Assunto: notícia sobre eventual contratação de escritório de advocacia pela Prefeitura de Teresina-PI.

Origem: Ofício n.º 004.02/2025 – NPJDPPPA-MP/PI.

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 002.05/2025-36ªPJ

O MINISTÉRIO PÚBLICO, através de seu ramo estadual no Piauí, por meio de seu representante infra-assinado, Promotor de Justiça da Defesa do Patrimônio Público e da Proibidade Administrativa, no uso de suas atribuições legais, em vista do disposto no art. 129, inciso II, da Constituição Federal; no art. 26 da Lei n. 8.625/93 – Lei Orgânica do Ministério Público; no art. 37, inciso I, alíneas “a” e “b”, e inciso II, da Lei Complementar estadual nº 12/1993; na Resolução nº 164 do Conselho Nacional do Ministério Público; e

CONSIDERANDO:

- 1** que o Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, ao teor do art. 127, *caput*, da Constituição Federal;
- 2** ser da competência do Ministério Público a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais, a teor do art. 127, da Constituição Federal, e art. 141, da Constituição do Estado do Piauí;
- 3** que a Constituição Federal impõe à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência (art. 37, *caput*);
- 4** que o Ministério Público tem como função institucional a proteção do patrimônio público e social contra atos lesivos ao patrimônio e/ou a moralidade administrativa (Lei nº 7.347/85);
- 5** que a moralidade administrativa é vetor constitucional para produção de todo e qualquer ato da Administração, devendo o gestor realizar sua função observando tanto os aspectos legais, quanto os preceitos de honestidade e probidade, no trato da coisa pública;

Rua Lindolfo Monteiro, 911 - Fátima
Teresina-PI - CEP 64049-440
Tel.: (86) 2222-8211 / 98119-3153
Email: 36pjteresina@mppi.mp.br

**NÚCLEO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA
DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA
36ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA**

Flávio Teixeira de Abreu Júnior - Promotor Titular (ATO PGJ Nº 1348/2023)

6 que a violação dos princípios norteadores da Administração Pública configura ato de improbidade administrativa (art. 37, §4º da CF), sujeitando-se o agente ímprobo às sanções cominadas na Lei nº 8.429/92;

7 que a Carta Magna, em seu art. 37, XXI, preceitua que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”;

8 a supremacia do interesse público sobre o privado, onde se abre, de maneira restrita, a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados – dentre eles, serviços profissionais advocatícios – decorrente da inviabilidade de competição, em razão da singularidade do serviço que se pretende contratar, isto é, da singularidade da necessidade da Administração, e da comprovada e destacada especialização de quem se pretende contratar, indispensável ao atendimento da peculiar e anômala necessidade da Administração Pública;

9 que a inviabilidade de competição apta a justificar a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de serviços técnicos especializados, dentre eles os serviços advocatícios, decorre, portanto, da conjugação destes dois requisitos: singularidade (excepcionalidade) da necessidade da Administração e a excepcional e destacada habilidade técnica do profissional contratado, indispensável ao atendimento da demanda excepcional da Administração Pública;

10 dessa forma, o que se qualifica como singular é a necessidade da Administração e não o serviço que é oferecido no mercado para o atendimento dessa necessidade. É a necessidade singular, peculiar, excepcional da Administração, aliada à especial e destacada habilidade profissional do contratado, indispensável ao atendimento satisfatório daquela necessidade, que justifica a contratação direta, por inexigibilidade de licitação;

11 o atual entendimento do E. STF, que calcado em seus próprios precedentes, assim ementou na ADC 45 (sem grifos no original):

**“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 13, V, E 25, II, DA LEI Nº 8.666/1993. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.
(...)”**

**Rua Lindolfo Monteiro, 911 - Fátima
Teresina-PI - CEP 64049-440
Tel.: (86) 2222-8211 / 98119-3153
Email: 36pjteresina@mppi.mp.br**

**NÚCLEO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA
DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA
36ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA**

Flávio Teixeira de Abreu Júnior - Promotor Titular (ATO PGJ Nº 1348/2023)

4. **Necessidade de procedimento administrativo formal (art. 26 da Lei nº 8.666/1993).** Como todos os contratos celebrados mediante inexigibilidade de licitação, também a contratação direta de serviços advocatícios sob esse fundamento deve observar, no que couber, as exigências formais e de publicidade contidas na legislação de regência, especialmente o dever de motivação expressa, a fim de permitir a verificação de eventuais irregularidades pelos órgãos de controle e pela própria sociedade.

5. **Notória especialização do profissional a ser contratado (art. 13, V, da Lei nº 8.666/1993).** A escolha deve recair sobre profissional dotado de especialização incontroversa, com qualificação diferenciada, aferida por elementos objetivos, reconhecidos pelo mercado (e.g. formação acadêmica e profissional do contratado e de sua equipe, autoria de publicações pertinentes ao objeto da contratação, experiência bem sucedida em atuações pretéritas semelhantes).

6. **Natureza singular do serviço (art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993).** O objeto do contrato deve dizer respeito a serviço que escape à rotina do órgão ou entidade contratante e da própria estrutura de advocacia pública que o atende. **Inviabilidade de contratar-se profissional de notória especialização para serviço trivial ou rotineiro, exigindo-se que a atividade envolva complexidades que tornem necessária a peculiar expertise. Existência de característica própria do serviço que justifique a contratação de um profissional específico, dotado de determinadas qualidades, em detrimento de outros potenciais candidatos.** Precedente: AP 348, Rel. Min. Eros Grau, j. em 15.12.2006.

7. **Inadequação da prestação do serviço pelo quadro próprio do Poder Público.** A disciplina constitucional da advocacia pública (arts. 131 e 132, da CF) impõe que, em regra, a assessoria jurídica das entidades configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública.

8. **Contratação pelo preço de mercado.** Mesmo que a contratação direta envolva atuações de maior complexidade e responsabilidade, é necessário que a Administração Pública demonstre que os honorários ajustados encontram-se dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado, observadas as características próprias do serviço singular e o grau de especialização profissional. Essa justificativa do preço deve ser lastreada em elementos que confirmam objetividade à análise (e.g. comparação da proposta apresentada pelo profissional que se pretende contratar com os preços praticados em outros contratos cujo objeto seja análogo).

(...)

(STF – ADC 45 / DF – Distrito Federal, Relator: Luís Roberto Barroso, Data de Julgamento: 21/05/2020, Data da Publicação: 25/05/2020);

12 que as publicações em veículos de comunicação e redes sociais, apontam que: “o prefeito de Teresina-PI, o Sr. Sílvio Mendes de Oliveira Filho, contratou advogados para conseguir mais recursos do FPM”;

13 que o contrato entre as partes, nesses termos, é irregular, pois se trata de objeto amplo e não singular;

**Rua Lindolfo Monteiro, 911 - Fátima
Teresina-PI - CEP 64049-440
Tel.: (86) 2222-8211 / 98119-3153
Email: 36pjteresina@mppi.mp.br**



**NÚCLEO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA
DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA
36ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA**

Flávio Teixeira de Abreu Júnior - Promotor Titular (ATO PGJ Nº 1348/2023)

14 que o problema não é a singularidade do serviço em si mesmo, o problema é a singularidade do interesse público a ser satisfeito. Ou seja, quando se alude à singularidade do serviço, está se aludindo a uma espécie de singularidade reflexa; o que é singular, o que é especial, o que é diferente, o que é peculiar, não é o serviço que vai ser ofertado propriamente dito; o que é singular, especial, diferente, peculiar é o interesse público que tem que ser satisfeito através desse serviço;

15 que a singularidade do interesse se dá quando há impossibilidade de sua satisfação mediante os recursos de que dispõe a Administração Pública. Em primeiro lugar, portanto, vai-se viabilizar a contratação de um terceiro, na medida em que a Administração Pública reconhece que tem uma necessidade e que essa necessidade não pode ser satisfeita pelos recursos de que dispõe ordinariamente no seu quadro;

16 que os procuradores municipais possuem o *munus* público de prestar consultoria jurídica e de representar, judicial e extrajudicialmente, o Município a que estão vinculados. Em vista disso, sendo tais atividades identificadas pela Constituição como funções essenciais à Justiça, é imperativo que todas as disposições pertinentes à Advocacia Pública sejam aplicadas às Procuradorias Municipais, sob pena de se incorrer em grave violação à organicidade da Carta Maior (voto do Min Relator Luiz Fux, na Tese 510 firmada pelo STF no RE 663.696);

17 o estabelecido na Lei Complementar Municipal nº 4.995/2017;

18 que foi enviada recomendação (Recomendação Administrativa nº 001.02/2025-36ªPJ – ID nº 7336476) à Prefeitura de Teresina-PI para que se abstivesse de contratar escritórios de advocacia para prestação de serviço especializado de consultoria e assessoramento jurídico, bem como rescindisse os contratos em vigor;

19 que foi recomendado também que a Prefeitura de Teresina-PI estipulasse critérios objetivos, de forma clara, explicando qual é a necessidade da contratação, o serviço a ser prestado, a notória especialização do profissional a ser contratado, e demais requisitos presentes da ADC 45 e no Tema nº 309 do ementário da Repercussão Geral do STF;

20 que em resposta, o órgão de representação judicial do município afirmou que há contrato firmado com o escritório CARVALHO, ARAÚJO E MOURA, e que o mesmo escritório já havia sido contratado em 2023 para tratar da mesma questão do FPM, alegando para contratação: a) singularidade do objeto, b) notória especialização do escritório contratado e c) impossibilidade de atendimento pela PGM;

**Rua Lindolfo Monteiro, 911 - Fátima
Teresina-PI - CEP 64049-440
Tel.: (86) 2222-8211 / 98119-3153
Email: 36pjteresina@mppi.mp.br**

**NÚCLEO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA
DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA
36ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA**

Flávio Teixeira de Abreu Júnior - Promotor Titular (ATO PGJ Nº 1348/2023)

21 que a PGM informou, ainda, que havia contrato firmado entre a PRODATER e o escritório Pedro Costa & Advogados Associados (Processo Administrativo SEI nº 00021.000052/2025-08), rescindido porque não observada a singularidade do objeto contratado, dentre outras irregularidades no processo de contratação e na execução do contrato em si. Também informou, pelo whatsapp do signatário, que o escritório de advocacia Álvaro Fernando Mota Advogados e Consultores está cobrando o Município por conta de contratos anteriores (processo nº 0863214-82.2024.8.1.18.0140);

22 que, dessarte, a recomendação do *Parquet* não foi acatada;

23 que o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese (Tema 309 de repercussão geral) sobre contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública por inexigibilidade de licitação;

24 que no voto condutor do Relator, Min. Dias Toffoli, do Acórdão (RE 656558 / SP), que originou o Tema 309 de repercussão geral do STF, ressaltou-se:

“A singularidade da situação pode exigir da municipalidade a contratação de determinado profissional. Isso porque, realizando-se uma interpretação sistemática do regime jurídico, podemos concluir que existem duas condições cumulativas para se aferir a legalidade de uma contratação de serviços advocatícios – para fins de representação processual ou de consultoria – sem prévia licitação, quais sejam: a) a necessidade e a natureza do serviço, sua singularidade ou complexidade, **a evidenciar que esses não podem ser normalmente executados pelos profissionais do próprio quadro e, b) o caráter não continuado do serviço específico e singular**”. [sem grifos no original];

25 que a PGM informou, através do Ofício Nº 529/2025 – CHEF-GAB-PGM (25.02.25), que a contratação direta de serviços advocatícios pelo Município de Teresina por inexigibilidade de licitação, visava garantir a manutenção do índice de participação do Município em relação aos repasses do Fundo de Participação dos Municípios, mediante discussão de critérios populacionais para composição do índice;

26 que o Município de Teresina possui quadro de procuradorias estruturado e concursado. Questões afetas a Fundo de Participação dos Municípios é atividade inerente às atribuições da defesa em juízo da PGM Teresina. Pensar diferente é subverter o arcabouço normativo constitucional brasileiro;

27 que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência constitucional de recursos da União para os municípios brasileiros, constituindo uma das principais fontes de receita de muitas prefeituras. É composto por uma parcela da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados

**Rua Lindolfo Monteiro, 911 - Fátima
Teresina-PI - CEP 64049-440
Tel.: (86) 2222-8211 / 98119-3153
Email: 36pjteresina@mppi.mp.br**

**NÚCLEO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA
DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA
36ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA**

Flávio Teixeira de Abreu Júnior - Promotor Titular (ATO PGJ Nº 1348/2023)

(IPI). A distribuição dos recursos aos municípios é feita com base em critérios que levam em conta a população, sendo que a União define coeficientes de participação para cada município, conforme estatísticas divulgadas pelo IBGE;

28 que os repasses do FPM são de caráter continuado. Em sendo assim, o objeto do contrato diz respeito a serviço que NÃO ESCAPA à rotina do órgão ou entidade contratante e da própria estrutura de advocacia pública que o atende;

29 que o art. 92, V, da Lei nº 14.133, de 2021, correspondente ao art. 55, III, da revogada Lei nº 8.666, de 1993, prevê como cláusula essencial no contrato administrativo a que estabelece e define o preço (o valor líquido a ser pago), bem como o crédito pelo qual correrá a despesa:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...)

V – o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

30 que, portanto, inarredável a ilegalidade de cláusula contratual que estabelece remuneração baseada **em cláusula de risco**, referente a percentual do possível ganho obtido pelo Município em caso de decisão judicial favorável;

31 que o preço tem de ser certo e preestabelecido, não se admitindo um contrato cujo valor é desconhecido e depende de fatores aleatórios, como o êxito ou não na demanda;

32 que a exigência de fixação dos valores previamente pela Administração implica dever inafastável de comprovar e demonstrar, nos autos, a vantagem ou igualdade dos valores definidos em relação à licitação convencional ou preços de mercado. É justamente o que o STF fixou na letra "b", "ii" do multicitado Tema nº 309 do ementário de Repercussão Geral:

"b) São constitucionais os artigos 13, V, e 25, II, da Lei 8.666/1993, desde de 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**" [sem grifos no original];

Rua Lindolfo Monteiro, 911 - Fátima
Teresina-PI - CEP 64049-440
Tel.: (86) 2222-8211 / 98119-3153
Email: 36pjteresina@mppi.mp.br

NÚCLEO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA
DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA
36ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA

Flávio Teixeira de Abreu Júnior - Promotor Titular (ATO PGJ Nº 1348/2023)

33 que os recursos para pagamento dos honorários, necessariamente, devem estar previstos em dotação orçamentária própria para o pagamento de serviços de terceiros, evitando-se a indefinição do valor do contrato e respeitando as normas que regem as finanças e as contratações dos entes públicos, pois neste caso seria imperiosa a inclusão de cláusula contendo o valor do contrato e observância das normas orçamentárias e financeiras, que exigem previsão de receitas e despesas. Se não existe tal dotação orçamentária realizada pelo Município de Teresina, o contrato é NULO;

34 que os valores estipulados para pagamento, por meio de contratação direta, de escritório de advocacia, cujo contrato foi recomendado que não se realizasse, não se coadunam com a situação vivenciada pelo Município de Teresina, como informou o prefeito atual, em matérias jornalísticas veiculadas em meios de comunicação local nesta data: **"Silvio Mendes revela que as dívidas acumuladas pela gestão anterior chegam a um pouco mais de R\$ 3 bilhões de reais, constituindo-se em metade de todo dinheiro que a Prefeitura de Teresina-PI precisa para administrar a cidade durante todo o ano"**.

35 que o art. 109, da Lei nº 14.133, de 2021, correspondente ao art. 57, §3ª, da revogada Lei nº 8.666, de 1993 (É vedado o contrato de vigência com prazo indeterminado), estabeleceu:

Art. 109. A Administração poderá estabelecer a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio, **desde que comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.**

36 que se existisse um contrato do Município de Teresina, com escritório de advocacia, cujo encerramento estivesse condicionado ao êxito das medidas extrajudiciais e judiciais do objeto contratado, esse contrato estaria prevendo, na hipótese de êxito, pagamentos "eternos" ao contratado, se estipulasse o pagamento enquanto durasse os efeitos de eventual sentença de mérito. Ora, a sentença de mérito que reajusta coeficiente de distribuição de quotas do FPM produz coisa julgada, "imutável" (CPC, art. 502);

37 que se o contrato prevê **vinculação** da receita de percentual do **FPM, trata-se de flagrante lesão aos que disciplina ao art. 167, IV, da CF/88**. No caso, **NÃO** poderia existir cláusula estipulando que o escritório contratado receberia honorários pagos mensalmente na base de percentual sobre o proveito econômico correspondente ao valor acrescido ao FPM;

38 que a vinculação dos honorários às receitas municipais representa afronta ao princípio constitucional da não afetação da receita de impostos (**Princípio da Não-**

Rua Lindolfo Monteiro, 911 - Fátima
Teresina-PI - CEP 64049-440
Tel.: (86) 2222-8211 / 98119-3153
Email: 36pjteresina@mppi.mp.br

**NÚCLEO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA
DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA
36ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA**

Flávio Teixeira de Abreu Júnior - Promotor Titular (ATO PGJ Nº 1348/2023)

Afetação das Receitas), que só admite as exceções expressas no texto da Carta Magna (art. 167, IV):

Art. 167. São vedados:

(...)

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

39 que o Ministério Público Federal já se pronunciou sobre a questão, na Recomendação Conjunta 2/2018¹ (Procuradoria da República na Paraíba), emitindo orientações para que os Municípios do Estado da Paraíba se abstenham de contratar escritórios de advocacia para prestação de serviços visando ao recebimento dos valores decorrentes de diferenças do Fundef, por inexigibilidade de licitação, prevendo pagamento dos honorários contratuais com cláusula de risco e vinculando o pagamento dos honorários contratuais a qualquer percentual dos recursos a serem recebidos a esse título;

40 que a mesma orientação foi emitida pela Procuradoria da República em Ilhéus (Recomendação MPF-PRM/Ilh-GAB 03 nº 05/2016²). Na ocasião, a recomendação realizada pelo MPF ao Poder Público Municipal foi, contemplou, entre outros aspectos:

(...)

b) **suspenda quaisquer pagamentos de honorários advocatícios contratuais/convencionais que tenham sido fixados como percentual do proveito obtido com a ação judicial, promovendo, inclusive, a anulação do referido contrato nesse particular, por ilegalidade e lesão ao erário, ou o ajuizamento de ação judicial cabível para essa anulação;**

c) em todos os contratos de honorários firmados nesse tema (ainda que sem a ilegal fixação de honorários contratuais como percentual da causa), examine com especial cautela os valores dos honorários convencionais pagos a escritórios de advocacia em razão do recebimento dessas diferenças do FUNDEF, a fim de impedir o pagamento de valores desproporcionais ou lesivos ao erário – promovendo, inclusive, a anulação dos contratos ou a correspondente ação judicial para essa anulação, em caso de previsão de valores desproporcionais.

1 <http://www.mpf.mp.br/pb/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-conjunta-do-mp-precatoriosfinal.pdf>

2 http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/docs/recomendacao_modelo_verbas-dofundef_precatorios.pdf

**Rua Lindolfo Monteiro, 911 - Fátima
Teresina-PI - CEP 64049-440
Tel.: (86) 2222-8211 / 98119-3153
Email: 36pjteresina@mppi.mp.br**

**NÚCLEO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA
DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA
36ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA**

Flávio Teixeira de Abreu Júnior - Promotor Titular (ATO PGJ Nº 1348/2023)

41 que o Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado sobre as regras constitucionais de vinculação de determinadas receitas públicas que são objeto de transferências intergovernamentais obrigatórias e condicionadas à utilização em finalidades específicas através de Fundos como, por exemplo o FUNDEB e o FPM:

EMENTA: DIREITO À EDUCAÇÃO. COMPLEMENTAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB. COMO VERBAS DE NATUREZA EXTRAORDINÁRIA. CONSTITUCIONALIDADE DO AFASTAMENTO DA SUBVINCULAÇÃO QUE DETERMINA A APLICAÇÃO DE 60% DOS RECURSOS ANUAIS TOTAIS DOS FUNDOS AO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. **IMPOSSIBILIDADE DO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATUAIS COM RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB.** CARACTERIZAÇÃO DE DESVIO DE VERBAS CONSTITUCIONALMENTE VINCULADAS À EDUCAÇÃO. PRECEDENTES. CONSTITUCIONALIDADE DO ACÓRDÃO 1.824/2017 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INCIDÊNCIA DA EC 114/2021. IMPROCEDÊNCIA.

(...)

3. É inconstitucional o pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos alocados no FUNDEF/FUNDEB, que devem ser utilizados exclusivamente em ações de desenvolvimento e manutenção do ensino. Precedentes.

O FUNDEB insere-se no contexto do federalismo fiscal brasileiro, em que há diversos mecanismos por meios dos quais são partilhadas as receitas entre as unidades da Federação. O Brasil adota um modelo de federalismo cooperativo, especialmente no âmbito financeiro, havendo um sistema de partilha de recursos, como no caso do FUNDEB, em que essa cooperação dá-se com a divisão de recursos entre os Estados-membros (e Distrito Federal) e **os Municípios, com participação eventual da União. Trata-se de fundo de natureza contábil, à semelhança de outros (como é o caso do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE), sem personalidade jurídica, que estabelece regras por meios das quais se operacionaliza a transferência de recursos entre os entes federados, com regras que vinculam a aplicação dos recursos que o compõem.** Constata-se que basicamente ocorrem transferências intergovernamentais obrigatórias, tanto nas transferências de recursos para compor as receitas do Fundo quanto na distribuição dos recursos. A aplicação dos recursos do Fundo é vinculada a finalidades específicas, voltadas à área educacional, identificando-se nesse aspecto a utilização de transferências intergovernamentais condicionadas, importantes instrumentos financeiros utilizados na condução de políticas públicas, com é o caso da educação. (ADPF 528, DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 21.03.2022);

42 que a Corte de Contas do Piauí verificou que as contratações de assessoria jurídica e contábil realizadas pela Prefeitura Municipal de Teresina foram eivadas de irregularidades em alguns de seus procedimentos, quais sejam: 1) contratações realizadas sem a devida instauração de procedimento licitatório; 2) ausência de sequência cronológica de documentos referentes à regularidade fiscal das empresas contratadas; 3) discrepância nos valores constantes nas propostas de preço; fracionamento indevido de

**Rua Lindolfo Monteiro, 911 - Fátima
Teresina-PI - CEP 64049-440
Tel.: (86) 2222-8211 / 98119-3153
Email: 36pjteresina@mppi.mp.br**

**NÚCLEO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA
DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA
36ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA**

Flávio Teixeira de Abreu Júnior - Promotor Titular (ATO PGJ Nº 1348/2023)

despesas; 4) e, inclusão de cláusula de êxito em contratos administrativos, resultando em onerosidade excessiva, 5) vedação da CF/88, expressamente, no artigo 167, IV, a vinculação de receitas e impostos;

43 que na documentação enviada pelo TCE-PI, foi possível verificar que foram expedidas determinações pela Corte de Contas ao Prefeito de Teresina-PI, à Secretaria Municipal de Finanças e à Procuradoria-Geral do Município (TC/019680/2017-ACÓRDÃO Nº 240-A/2024-SPL) com o seguinte teor:

a) a procedência dos fatos narrados na presente inspeção;

b) a determinação ao prefeito de Teresina, à Secretaria Municipal de Finanças e à Procuradoria-Geral do Município para que se abstenham de renovar os contratos analisados e mencionados nos presentes autos, contratados por inexigibilidade de licitação, se ainda vigentes, sob pena de ressarcimento aos cofres públicos dos valores pagos indevidamente;

c) a determinação ao Prefeito municipal, à Secretaria Municipal de Finanças e a Procuradoria-Geral do Município para que se abstenham de prorrogar os ainda vigentes e de realizar contratos administrativos com cláusula de êxito, por ser prática danosa ao erário e contrária ao art. 55 da Lei n.º 8.666/93, nos termos do item 2.2.4;

d) a determinação à Prefeitura Municipal para que adote, em prazo razoável, as providências, cabíveis para a realização de concurso público, com vistas à estruturação da área jurídica e contábil sob pena de, em caso de descumprimento, vir a incorrer em crime de responsabilidade;

e) a comunicação ao Ministério Público Estadual para providências quanto ao dano ao erário oriundo das contratações aqui evidenciadas.

44 que a Prefeitura de Teresina, a PGM e a Secretaria Municipal de Finanças tinham, pois, total conhecimentos das contratações ilegais;

45 que a interpretação do conceito de dolo na Lei de Improbidade Administrativa, não pode se afastar dos princípios regentes da Administração Pública, sobretudo moralidade e eficiência, contidos no art. 37, *caput*, da CR/888. Não se pode e nem se deve abrir as portas para exonerar de sanção quem reiteradamente incorre em práticas vedadas por lei e os que maliciosamente praticam *ignorantia afectada*. O sistema jurídico não pode ser subvertido;

**Rua Lindolfo Monteiro, 911 - Fátima
Teresina-PI - CEP 64049-440
Tel.: (86) 2222-8211 / 98119-3153
Email: 36pjteresina@mppi.mp.br**

NÚCLEO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA
DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA
36ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA

Flávio Teixeira de Abreu Júnior - Promotor Titular (ATO PGJ Nº 1348/2023)

46 que acerca do DOLO específico exigido na LIA após a entrada em vigor da Lei nº 12.230/2021 é de fundamental importância pontuar o que segue:

Então, e a título de conclusão, entende-se que a bem construir sistema punitivo de características adequadas, é necessário se configure o conceito de dolo a partir de aferição atributiva de comportamento do agente direcionado a determinada finalidade. **Ou seja, a dizer que houve improbidade dolosa, basta se afira, a partir do comportamento praticado, se o agente colocou em marcha voluntariamente sucessão de acontecidos que aportaram no resultado proibido.** [ALAN. José Alexandre Zechia. Lições sobre proibidade administrativa: de acordo com a Lei nº 14.230/2021, 1º edição, São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022, p. 234] (sem grifos no original):

“A esta altura importa também destacar que, ao se defender a conceituação de dolo por verificação de vínculo subjetivo, não se pode perder de vista a compreensão moderna no sentido de que não se trata de aferição da vontade do agente de dentro para fora. Ou seja, não se cuida de enviair esforço a invadir a realidade psicológica de determinado autor do ilícito a obter “revelação” do que pensava na altura da prática da conduta. De fato, atualmente, a melhor compreensão acerca do dolo reputa que se trata de verificação de caráter-atributivo-normativo, de modo a que, do comportamento do requerido, se possa verificar, a partir de julgamento objetivo, **se a prática da conduta decorrente de sucessão de acontecidos colocados em marcha por sua iniciativa, descortinando-se, assim, a conduta dolosa**”. [ZACHIA ALAN, José Alexandre. Lições sobre proibidade administrativa: De acordo com a Lei 14.230/21, 1ª edição – São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022, p. 228-229];

47 que é do conhecimento da PGM, pois, a existência de tais contratos, com as ilegalidades apontadas pelo TCE-PI. Se a PGM tinha conhecimento anterior da expertise de escritórios anteriormente contratados para atuar em casos totalmente análogos, sem olvidar o mencionado no item 15, sairia muito mais barato (eficiência nos gastos dos recursos públicos, sem falar na própria legalidade) capacitar procuradores do Município ainda e eventualmente “despreparados” (mesmo tendo conhecimento de processo análogo) para atuar em causas que envolvem justamente o Fundo de Participação do Município, do que contratar, quase que a peso de ouro, escritórios de advocacia;

48 que o mandamento legal do art. 52, §2ª, da Lei Nº 4.995 de 2017 (PGM-Teresina), impõe como “**última alternativa**” e apenas “**quando menos oneroso para o Município**” a contratação de escritório de advocacia, “**mediante concorrência pública**”;

49 que, no exercício de suas funções, cabe ao Ministério Público, entre outros providências, expedir recomendações administrativas aos órgãos da Administração Pública federal, estadual e municipal, visando ao efetivo respeito aos interesses, direitos e bens

Rua Lindolfo Monteiro, 911 - Fátima
Teresina-PI - CEP 64049-440
Tel.: (86) 2222-8211 / 98119-3153
Email: 36pjteresina@mppi.mp.br

**NÚCLEO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA
DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA
36ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA**

Flávio Teixeira de Abreu Júnior - Promotor Titular (ATO PGJ Nº 1348/2023)

cuja defesa lhe cabe promover e ingressar com as ações civis públicas competentes para resguardar tais direitos e interesses;

RESOLVE:

Com fundamento no art. 37, I, da Lei Complementar nº 12, de 18 de dezembro de 1993, na Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007 e na Resolução nº 164 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP e na Lei Complementar Municipal 4.995/2017, **RECOMENDAR** ao **EXCELENTÍSSIMO SENHOR PREFEITO DE TERESINA-PI**, Sílvio Mendes de Oliveira Filho:

a) a imediata suspensão do contrato com o escritório CARVALHO, ARAÚJO & MOURA SOCIEDADE DE ADVOGADOS;

b) a imediata suspensão dos correspondentes pagamentos ao mencionado escritório;

c) a imediata habilitação de procurador dos quadros da PGM nos feitos em que é parte o Município de Teresina acompanhados pelo mencionado escritório;

d) que informe a esta 36ª Promotoria de Justiça de Teresina, preferencialmente, através do e-mail: 36pjteresina@mppi.mp.br, o acatamento desta recomendação, no prazo de 48h, contadas a partir do primeiro dia útil da notificação, acompanhada dos devidos documentos comprobatórios.

Por fim, fica advertido o destinatário dos seguintes efeitos das recomendações expedidas pelo Ministério Público: a) constituir em mora o destinatário quanto às providências recomendadas, podendo seu descumprimento implicar adoção de medidas administrativas e ações judiciais cabíveis; b) constituir-se em elemento probatório em sede de ações eventualmente ajuizadas.

Ciência desta RECOMENDAÇÃO à Procuradoria-Geral do Município.

Teresina, aos 07 de maio de 2025, às 16h22min.

Flávio Teixeira de Abreu Júnior
Promotor de Justiça

DSS

Rua Lindolfo Monteiro, 911 - Fátima
Teresina-PI - CEP 64049-440
Tel.: (86) 2222-8211 / 98119-3153
Email: 36pjteresina@mppi.mp.br