

AUTOS DO PROCESSO N. 1058715 – 2019 (Denúncia)

1. DA IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO

Tratam os autos de Denúncia protocolizada em 17/1/2019, sob o número 0005552710/2019, apresentada por Cláudio Tadeu Fernandes Teixeira, na qual aponta a existência de irregularidade no Pregão Presencial nº 75/2018 (Processo Licitatório nº 104/2018), promovido pela Prefeitura Municipal de Pirapora, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de auditoria externa independente, com escopo fiscal, contábil e administrativa, concernente à administração municipal do período de janeiro/2013 a dezembro/2017, no valor estimado de R\$202.200,00 (duzentos e dois mil e duzentos reais), fl.47.

2. DOS FATOS, DA FUNDAMENTAÇÃO E DA DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE

Às fls.57/58v, o Relator manifestou:

Diante do exposto, entendo necessário apurar com maior profundidade os fatos denunciados, motivo pelo qual, com fundamento no art. 306, II, da Resolução nº 12/2008¹, determino a intimação, por e-mail e publicação no Diário Oficial de Contas (DOC), da Sra. Marcella Machado Ribas Fonseca (Prefeita Municipal), do Sr. Luiz Carlos Nunes (Pregoeiro e subscritor do edital) e do Sr. Fidelis da Silva Morais Filho (Diretor de Gabinete e subscritor do Termo de Referência), para que, no prazo de três dias úteis, contados da ciência deste despacho:

¹ Art. 306. **Para apuração da procedência dos fatos denunciados** o Tribunal ou Relator, entre outras medidas, poderá:

(...)

II - requisitar informações e documentos que entender pertinentes;

(Grifo nosso.)

- (1) prestem, se entenderem conveniente ou oportuno, esclarecimentos sobre os fatos denunciados;
- (2) informem os pontos retificados no edital do Pregão Presencial nº 75/2018 (Processo Licitatório nº 104/2018)², sob pena de aplicação da multa prevista no art. 85, III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008; e
- (3) encaminhem, de forma sequencial, cópias dos documentos constantes dos autos do Pregão Presencial nº 75/2018 (Processo Licitatório nº 104/2018), sob pena de aplicação da multa prevista no art. 85, III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

Às fls.64/151, o denunciante enviou o original da denúncia e do edital em estudo.

Às fls.153/499, o Sr. Luiz Carlos Nunes (Pregoeiro e subscritor do edital) e, às fls.500/502v, a Sra. Marcella Machado Ribas Fonseca (Prefeita Municipal) e o Sr. Raul Ulysses Rodrigues de Araújo, Procurador Municipal, enviaram esclarecimentos e documentação referente ao processo licitatório em estudo.

Encaminhados os autos a esta Unidade Técnica, passa-se ao exame do edital de Pregão Presencial nº 75/2018 (Processo Licitatório nº 104/2018), bem como da documentação enviada de fls. 153/499 e 500/502v, em face da denúncia.

3. DA DOCUMENTAÇÃO.

- Esclarecimentos, fls.153/156; 500/502
- Dados de servidores, fls.157/158
- Justificativa, fl.159; 226
- Termo de referência, fls.160/169; 227/231; 268/273
- Jurisprudência do TCU, fls.165/186
- Pesquisa de preços, fls.187/210
- Dotação orçamentária, fl.211; 216/218
- Planilha orçamentária, fl.212/213

² Em consulta ao *site* da Prefeitura Municipal de Pirapora, este Relator verificou que o edital do Pregão Presencial nº 75/2018 (Processo Licitatório nº 104/2018) foi retificado por duas vezes.

- Autorização, fl.214
- Nomeação de pregoeiro e equipe, fl.220/221; 383
- Abertura da licitação, fl.222/223
- Atuação, fl.232
- Minuta do edital, fls.233/261
- Parecer jurídico, fls.262/267
- Esclarecimento da Pregoeira, fl.274
- Edital, fls.275/304
- Aviso do edital, fls.305/308
- Impugnação ao edital, fls.312/325; 328/394
- Aviso de suspensão, fls.349/352
- Parecer e respostas sobre impugnações, fls.377/382; 387/392
- Ata do pregão, que registra esclarecimentos sobre cotação de preços, fls.393
- Edital retificado, fls.396/423
- Aviso do edital retificado, fls.422/427
- Impugnação ao edital e resposta, fls.429/447,
- 2ª retificação ao edital e avisos, fls. 448/482.

4. DA IRREGULARIDADE DA CONTRATAÇÃO DO OBJETO DO CERTAME.

A Denunciante apontou como irregular a contratação de serviço de auditoria externa independente pelo Executivo, sob os fundamentos de que a contratação não tem uma finalidade específica, contemplando vários setores da administração pública, e está voltada, regra geral, para fins eleitoreiros e políticos; que, pelo art. 31, § 4º, da Constituição Federal, está “vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais”, não sendo, portanto, permitido ao gestor municipal aplicar recursos públicos na contratação desta atividade; que a fiscalização das contas municipais só pode ser exercida precipuamente pela Câmara Municipal e pelo Tribunal de Contas, além de, também, poder ser exercida pelo Ministério Público e pelo Judiciário; que, somente quando os servidores do Controle Interno não tiverem capacidade para fiscalizar determinado ato

ou uma área em específico, estaria justificada a contratação de auditoria independente; que nas auditorias independentes, embora sejam empregadas técnicas de apuração baseadas em normas específicas de auditoria, as manifestações dela decorrentes não podem fundamentar nenhuma decisão, uma vez que são produzidas de modo unilateral, sem a garantia do contraditório e da ampla defesa; e que a Prefeitura Municipal de Pirapora possui, em seu quadro funcional, servidores com capacidade para executar os serviços licitados (advogados, administradores e contador).

ANÁLISE:

Às fls.57/58v, o Relator manifestou:

Numa leitura preliminar do edital, chamou atenção deste Relator a amplitude do objeto licitado, o qual engloba a contratação de auditoria externa independente sobre os atos praticados na administração municipal no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2017, nas seguintes áreas:

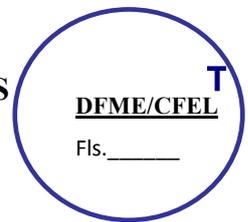
(1) conferência dos limites impostos pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e pela Constituição Federal no tocante a pessoal, restos a pagar, audiências públicas, metas fiscais, planejamento integrado, endividamento, duodécimos e limites para subsídios dos agentes políticos;

(2) procedimentos licitatórios e execução contratual;

(3) classificações econômicas da despesa pública e a compatibilidade com as portarias interministeriais e instruções normativas deste Tribunal de Contas;

(4) verificação se os recursos financeiros foram movimentados por meio de banco oficial, se as aplicações financeiras foram realizadas de acordo com os dispositivos legais em vigor e se as contas foram conciliadas regularmente;

(5) verificação se foram cumpridas as formalidades e escrituração dos procedimentos contábeis, se os registros guardam conformidade com a documentação comprobatória e se estão atualizados;



(6) recursos humanos após a realização dos Concursos Públicos n^{os} 01/2015 e 01/2016 e reenquadramentos após a edição das Leis n^{os} 2.258/2015, 2.259/2015 e 2.260/15;

(7) situação funcional de servidores e concursos públicos e processos seletivos realizados;

(8) aplicação da Lei n^o 13.019/2014, especialmente para o chamamento público;

(9) prestações de contas de convênios e respectivas execuções;

(10) instituição, cobrança e isenção de tributos e taxas municipais.

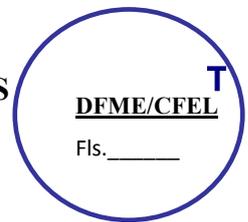
Além da amplitude do objeto, também, chamou atenção deste Relator o fato de a justificativa da contratação ter sido genérica, nos termos transcritos a seguir:

O objeto do presente termo justifica-se em razão da necessidade de revisar atos e processos, em todos os setores da Administração Municipal, de janeiro de 2013 a dezembro de 2017, que possam implicar em dano ao erário ou infração aos princípios e normas, em conformidade com as exigências do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Tribunal de Contas da União e demais normas de direito financeiro (Grifo nosso).

Às fls.153/156; o pregoeiro alegou que, quanto à vedação de criação de tribunais e conselhos de contas municipais, a contratação de auditoria externa independente não é ilegal porque o TCU, no seu Acórdão 1046/2014 do plenário, orientou a Administração que, ao promover licitações com este objeto, o fizesse via pregão, e desta forma, caso tal contratação fosse ilegal, o TCU não teria feito tal orientação.

Quanto à alegação da denúncia de que a finalidade da contratação é política, o pregoeiro alegou que o denunciante é ex-Secretário de Administração da Prefeitura, nos anos de 2013/2016, além de que a denúncia em tela tem o mesmo teor da impugnação protocolizada pelo vereador Alexandre César (fls.150/161), que também ocupou cargo de confiança na Prefeitura nos anos anteriores, e que não cabe ao pregoeiro justificar a finalidade da contratação, mas apenas verificar a existência de justificativa no processo, o que se verifica.

Quanto à competência de fiscalização das contas municipais pelo legislativo auxiliado pelo tribunal de Contas, o responsável alegou que não haveria empecilho legal na



contratação em tela, pois quanto maior e mais ampla a fiscalização melhor será para a comunidade.

Quanto à alegação da denúncia de que há servidores competentes na Prefeitura para a realização do objeto do certame, o pregoeiro alegou que essa questão não é de sua competência.

Quanto à questão de que os relatórios de auditoria independente não podem fundamentar decisão da Administração, o pregoeiro também alegou que a questão não é da competência do setor de licitações.

Quanto à amplitude do objeto do certame, o pregoeiro alegou que há dúvidas quanto às movimentações em diversos setores da Prefeitura, o que seria motivo para o objeto ser amplo.

Às fls.500/502, a Prefeita e o Procurador do município alegaram que a finalidade da contratação :

[..] é revisar os atos e processos administrativos com fins de aprimorar os procedimentos internos para realização de tais atos contemporânea e futuramente, além de buscar identificar possíveis vícios sanáveis e insanáveis nos processos e/ou atos auditados com vistas a se buscar a sua convalidação, ou anulação, respectivamente, com fins de se preservar os princípios e normas que regem a administração pública e de se evitar e/ou reparar possíveis danos ao erário.

O objeto do referido processo abrange os atos administrativos praticados em diversas áreas da prefeitura, com os procedimentos contábeis, licitatórios, fiscais e tributários, de movimentação de pessoal, dentre outros listados no item 1 do “Termo de Referência”, no período compreendido entre janeiro/2013 a dezembro/2016.

A empresa a ser contratada deve manter equipe mínima de profissionais de nível superior à disposição da Prefeitura Municipal de Pirapora devendo observar carga horária mínima estabelecida e atender os pedidos de esclarecimentos sempre que necessário, sendo que os trabalhos serão acompanhados, geridos e acompanhados por meio da secretaria de governo diretamente ou por delegação.



Os responsáveis alegaram ainda que não há fins eleitoreiros na contratação, pois o que se busca é aprimorar a administração pública, bem como não há seletividade, pois, o período auditado: 2017, não faz parte da atual gestão.

Quanto à alegação do denunciante de que a Administração possui servidores aptos a realizarem o trabalho, os responsáveis alegaram que, dada à complexidade e dimensão dos serviços, o objeto do certame não poderia ser realizado pelos servidores sem que fosse impedida a continuação de suas atividades rotineiras, com prejuízo para a Administração, e que não há na prefeitura a carreira de Auditor Interno, além de que o controle interno não tem disponibilidade para a realização do trabalho.

A segunda retificação do edital dispõe (fl.464/464v):

O objeto do presente termo justifica-se em razão da necessidade de revisar atos e processos, em todos os setores da Administração Municipal, de janeiro de 2013 a dezembro de 2017, que possam implicar em dano ao erário ou infração aos princípios e normas, em conformidade com as exigências do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Tribunal de Contas da União e demais normas de direito financeiro.

[..]

1 – OBJETO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE AUDITORIA EXTERNA INDEPENDENTE, COM ESCOPO FISCAL, CONTÁBIL E ADMINISTRATIVA CONCERNENTE A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DO PERÍODO DE JANEIRO/2013 A DEZEMBRO DE 2017:

1. Auditoria na conferência dos limites impostos pela LC 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e pela Constituição Federal no tocante a Pessoal, restos a pagar, audiências públicas, metas fiscais, planejamento integrado, endividamento, duodécimos, limites para subsídios dos agentes políticos.

2. Auditoria técnica nos procedimentos licitatórios e execução contratual.

3. Auditoria das classificações econômicas da despesa pública e a compatibilidade com as Portarias Interministeriais e Instruções Normativas do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

4. Auditoria da movimentação dos recursos financeiros, verificando se está sendo efetuado por meio de banco oficial, e se as aplicações financeiras são feitas de acordo com os dispositivos legais em vigor e se as contas são conciliadas regularmente.
5. Auditoria dos procedimentos contábeis utilizados, de acordo com a observância dos princípios de contabilidade, aprovados pelo Conselho Federal de Contabilidade, verificando o cumprimento das formalidades e escrituração, se os registros guardam conformidade com a documentação comprobatória e se estão atualizados.
6. Auditoria específica na área de Recursos Humanos após a realização dos Concursos Públicos nº 01/2015 e 01/2016 e re-enquadramentos após as Leis 2258/15, 2259/15 e 2260/15.
7. Auditoria da situação funcional dos servidores e da existência ou não de concursos públicos, processos seletivos, orientação e elaboração de editais e correlatos, com apresentação de sugestões práticas.
8. Auditoria da aplicação da Lei nº 13.019 de 31.07.2014, especialmente para o chamamento público.
9. Auditoria nas prestações de contas de convênios e nas respectivas execuções, com ou sem a devida apresentação ao órgão conveniente.
10. Auditoria na instituição, cobrança e isenção de tributos e taxas municipais.
11. Emissão de Pareceres Técnicos sobre os achados de auditoria, a ser exarado pela equipe multidisciplinar. Os pareceres técnicos deverão ser apresentados mensalmente, em duas vias impressas e uma via digital, conforme cronograma de execução dos serviços, anexo I deste termo de Referência.

Da análise do objeto do certame delineado no termo de referência do edital, depreende-se que tal objeto é amplo, compreendendo todas atividades da administração municipal, além de se referir às atividades rotineiras da Administração.

À fl.159, verifica-se que a justificativa para a contratação em tela é fundamentada no entendimento da jurisprudência do TCU, Representação 018.828/2013-2, de 09/04/2014, onde ficou assentado que os serviços de auditoria estão inseridos na definição do art. 1º da Lei n. 10.520/02:

Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade pregão, que será regida por essa lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Primeiramente, quanto à amplitude do objeto, esta Unidade Técnica entende como improcedente e genérica a alegação do pregoeiro de que o motivo da amplitude seria porque há dúvidas quanto às movimentações em diversos setores da Prefeitura. Sem razão o pregoeiro, pois a definição do objeto deve ser de forma precisa, suficiente e clara, vedadas as especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição, além de configurar a prática de ato antieconômico.

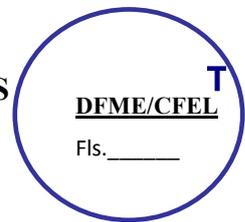
Esta Unidade Técnica corrobora com o entendimento do Relator, no sentido de que o objeto é amplo e inespecífico, vez que esse objeto trata-se de verificar a regularidade e legalidade de praticamente todos os atos praticados na Administração Municipal, envolvendo responsabilidade fiscal, procedimentos licitatórios e execução contratual, procedimentos contábeis, Recursos Humanos, prestações de contas de convênios, tributos e taxas municipais, etc., tarefa essa que pode ser executada pelo corpo técnico da Prefeitura.

Também quanto à fundamentação da contratação, a jurisprudência do TCU³, que serviu de base para a justificativa da contratação em tela, dispõe:

43. [...], concluo que os serviços de auditoria independente, em regra, podem ser caracterizados como serviços de natureza comum, sendo obrigatório o emprego da modalidade pregão para as licitações que os tenham por objeto, preferencialmente na forma eletrônica, tendo em vista, especialmente, que:

- os padrões de desempenho e qualidade desses serviços podem ser objetivamente definidos em edital, por meio de especificações usuais no mercado;

³ Acórdão 1046/2014 do plenário do TCU



- os serviços de auditoria independente são executados segundo protocolos, métodos e técnicas conhecidos e determinados em normas expedidas pelas entidades regulamentadoras;
- a qualidade do trabalho de auditoria é atestada por meio do confronto com normas técnicas e profissionais pré-estabelecidas e, embora possa haver variações metodológicas, estas não são determinantes para a obtenção do resultado desejado pela Administração, qual seja, o parecer de auditoria condizente com as normas aplicáveis; e
- o fato de o objeto exigir capacitação técnica específica não é suficiente, por si só, para excluí-lo do conceito de "bem ou serviço comum".

Assim, esta Unidade Técnica corrobora com o entendimento do Relator de que a justificativa para a contratação em tela é genérica, e, portanto, tal justificativa do termo de referência (fl.464) não pode servir de base para a contratação em estudo, vez que o objeto não foi delineado de maneira específica. O princípio da motivação determina que a Administração deve justificar todos os seus atos, apresentadas as razões que o fizeram decidir sobre determinados fatos

No mesmo sentido, entende-se como improcedentes as alegações dos responsáveis de que a justificativa da contratação se fundamenta na jurisprudência do TCU, vez que não se pode depreender dos autos que o Acórdão 1046/2014 do plenário do TCU, que trata apenas da regularidade da modalidade de pregão na contratação de serviços de auditoria, possa abalizar a legalidade da contratação de todos e quaisquer tipos de serviços de auditoria pela Administração Pública.

Quanto à alegação da Prefeita e do Procurador Municipal de que o servidores municipais não podem executar o objeto do certame sem prejuízo de suas atividades na prefeitura, entende-se como improcedente, vez de que os serviços em foco podem ser considerados atividades rotineiras da Administração Municipal, portanto, não se constituem em serviços específicos de natureza e características de singularidade e de complexidades de tal ordem que se evidencie que não poderão ser normalmente executados pelos profissionais de seus próprios quadros, em face da natureza de atividade

administrativa permanente e contínua, com provimento mediante concurso público, é o que também entende este Tribunal na seguinte jurisprudência⁴:

No que se refere ao quesito notória especialização, os documentos acostados, fls. 45/115, são suficientemente capazes de demonstrar que a empresa contratada possui expertise nos serviços de Auditoria e Consultoria Contábil-Financeira na área pública, com serviços prestados a diversos municípios de Minas Gerais.

A mesma facilidade já não encontro quanto à verificação da singularidade dos serviços prestados. Nas palavras de Marçal Justen Filho:

“A natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado”.

TCU - Acórdão 2684/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator).

Tal requisito deve ser observado a partir do objeto da contratação. No presente caso, conforme cópia da minuta juntada às fls. 138/140, o objeto pactuado foi:

CLÁUSULA PRIMEIRA – O presente contrato tem por objeto a prestação de serviços técnicos de auditoria contábil-financeira e administrativa em caráter emergencial visando apurar a legalidade dos procedimentos realizados em exercícios anteriores, tais como: procedimentos licitatórios, contratos gerados, pagamentos realizados, ordens de fornecimento de materiais/serviços emitidas, convênios firmados e suas execuções, restos a pagar, contratações em geral, conforme solicitação da Secretaria de Administração e especificações contidas na proposta da CONTRATADA.

Não vislumbro nos autos a comprovação da excepcionalidade na prestação de um serviço de auditoria contábil-financeira que, em princípio, poderia ser da competência do próprio órgão de controle interno do Município.

Além disso, o aludido “caráter emergencial” sequer foi demonstrado.

Ainda que se admitisse provada a emergência, a descrição do objeto contratado é genérica, sem as especificações necessárias capazes de demonstrar a excepcionalidade da prestação do serviço. Na cláusula supracitada consta inclusive rol exemplificativo de

⁴ **15ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada no dia 17/06/2015**

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Processo nº 944.540

Processo Principal nº 858.709 (Denúncia)

ações de auditoria, utilizando-se da expressão “tais como”, seguida de um grande número de atividades incluídas.

Serviço singular é aquele que se destaca das práticas rotineiras da Administração, sendo necessária a conjugação de profissional altamente especializado para a sua execução.

Com essas considerações, esta Unidade Técnica não vislumbrou nos autos pontos técnicos de auditoria, com indícios de irregularidade, a justificar a contratação em tela.

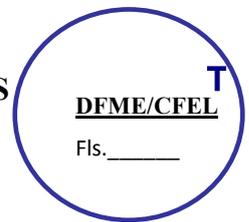
No caso concreto, embora esteja evidente que há uma discórdia política entre as partes, deve ser considerado legítimo o direito do denunciante em atuar como agente do controle social, consolidando-se, assim, mais essa instância de controle que visa ao fortalecimento da administração pública, em benefício da sociedade, e não do interesse privado.

Diante do exposto, entende-se pela procedência da denúncia, diante da ausência de indícios de irregularidade na administração municipal do período de janeiro/2013 a dezembro/2017 a fundamentar a justificativa técnica para a contratação em tela.

5. DA CONCLUSÃO

Do exame do edital de Pregão Presencial nº 75/2018 (Processo Licitatório nº 104/2018), bem como da documentação enviada de fls. 153/499 e 500/502v, em face da denúncia, entende esta Unidade Técnica que a contratação de empresa para prestação de serviço de auditoria externa independente, com escopo fiscal, contábil e administrativo, concernente à administração municipal do período de janeiro/2013 a dezembro/2017, é irregular em função de que:

- O objeto da contratação é amplo e inespecífico, envolvendo todas as atividades rotineiras da Administração Municipal, o que se mostra antieconômico para o município.
- Justificativa genérica para a realização da contratação em tela. Não se constituem em serviços específicos de natureza e características de



singularidade e de complexidades de tal ordem que se evidencie que não poderão ser normalmente executados pelos profissionais de seus próprios quadros, que realizam atividade administrativa permanente e contínua, com provimento mediante concurso público, o que também é antieconômico para o município.

Entende-se ainda que os responsáveis por essa irregularidade são: Sra. Marcella Machado Ribas Fonseca, Prefeita Municipal, (fl.223), Sr. Darci de Souza Maia, Secretário Municipal de Administração e Finanças, (fl. 214), ambos subscritores da autorização de abertura da licitação, bem como o Sr. Fidelis da Silva Morais Filho, Diretor de Gabinete e subscritor do termo de referência (fl.467).

À consideração superior.

DFME/CFEL, 27 de fevereiro de 2019.

Francisco Lima
Analista do Tribunal de Contas
TC- 1785-7