

PROCESSO: 1.040.483
NATUREZA: Representação
ÓRGÃO: Câmara Municipal de Coroaci
ANO REF.: 2018

REPRESENTANTE: Sr.^a Verônica Ricardo Pereira Costa (Controle Interno - 2017)

REPRESENTADA: Prefeitura Municipal de Minas Novas
Sr.^a Edina Batista dos Santos Reis (Presid. Câmara em 2017)

ASSUNTO: Exercício das Funções de Controle Interno

1) HISTÓRICO

O Controle Interno apresentou denúncia de fls. 03 a 04.

Exame inicial de fls. 70 a 72-v, solicitando documentação especificada: processos licitatórios; relatório de gastos com combustíveis e peças veículo da Presidência; relatório de concessão de diárias.

Ministério Público se manifesta preliminarmente fl. 74, intimando o responsável para melhor instrução processual, complementando com o requisitado pela Unidade Técnica.

O Ex.^{mo} Relator determinou, a fl. 81, a intimação da Presidente da Câmara que se manifestou conforme documentação de fls. 90 a 196.

Em razão da resposta, o Ex.^{mo} Relator encaminhou os autos a 3ª CFM para análise e elaboração do relatório técnico (fl. 197).

O Órgão Técnico elaborou o relatório de fls. 198 a 206, sendo o a seguir enviado ao Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas – “MPTC”.

O “MPTC” requereu aditamento solicitando a remessa dos autos à Coordenadoria de Fiscalização e Obras e Serviços de Engenharia para análise dos preços apresentados pela licitante vencedora, além de citação do Prefeito Municipal, Sr. Jubert Ferre e do subscritor do edital, Sr. Gabriel Rezende Almeida (fls. 208 a 209).

A Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia cientificou que análise de preços requerida pelo “MPTC” (fls. 208 a 209-v) diz respeito ao Proc. n. 1.046.751/2018 – concorrência pública do município de Machado, não guardando relação com esse processo de Coroaci (fls. 221 e 221-v).

O Ex.^{mo} Relator determinou a citação da Sr.^a Edna Batista Santos Reis para apresentação de defesa, em despacho de fl. 222.

A defesa foi apresentada (fls. 225 a 285), conforme Termo de Juntada (fl. 286).

Após, o Ex.^{mo} Relator determinou análise e elaboração do relatório técnico, segundo despacho de fl. 288.

Acatando à determinação, o Órgão Técnico se manifesta sobre os autos, conforme análise a seguir.

2) APONTAMENTOS:

2.1 Sonegação de informações ao Controle Interno

DEFESA

- Informa serem falsas as afirmativas da representante (fl. 226);
- Declara que a atual presidente da Mesa Diretora (em 09/11/2018) presta mensalmente contas aos vereadores, a qualquer cidadão, inclusive publicando na página da Câmara Municipal, na rede social FaceBook (fls. 227, 240 a 243);
- Cita pedido de abertura de processo disciplinar, em 25/05/2017 (fl. 244 a 247) e ajuizamento de ação por danos morais em desfavor da representante (fl. 227);

ANÁLISE

De acordo com a Resolução Legislativa n. 02/2013 que cuida ... o Controle Interno é uma Unidade de Assistência e Assessoramento Direto., vinculado diretamente à Presidência da Câmara Municipal, tendo sob subordinação o Portal da Transparência Informação Pública e o Centro de Atendimento ao Cidadão (art. 7º, §3º, II, “a”, “b”).

O §2º do art. 1º define o Sistema de controle Interno do Executivo como órgão auxiliar em sua função fiscalizadora.

A Seção II cuida do Controle Interno e corresponde ao art. 3º; §§ 1º a 6º, podendo por iniciativa própria estabelecer programação trimestral de auditoria contábil, emitir pareceres informativo, opinativos e orientadores, atestar a legalidade e eficiência, operacional, patrimonial e orçamentária do Legislativo Municipal; editar instruções normativas disciplinando procedimentos e rotinas.

A subseção II, arts. 15 a 20, define o Controle Interno e suas atribuições destacando-se ser o responsável pela garantia do cumprimento da Legislação que dispões sobre o Portal Transparência e acesso à informação pública, a qual deverá ser regulamentada por meio de Instrução Normativa da controladoria interna.

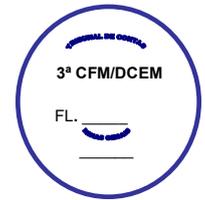
Atuar em conjunto com a Assessoria Jurídica, propondo ações, medidas corretivas e preventivas (art. 22, II).

Elaborar para a Secretaria Geral da Câmara a forma de controle e emissão de relatórios de gastos com ligações interurbanas e celulares (art. 22, VIII).

Regulamentar para o serviço de gestão de pessoas o sistema de avaliação periódica do servidor (art. 27, XX).

Auxiliar o Serviço de Patrimônio, Compras, Licitações e contratos na elaboração do regimento interno da área de compras (art. 29, V) e regulamentar os procedimentos patrimoniais no âmbito da Câmara Municipal (art. 29, parágrafo único).

Compete ao Serviço de Contabilidade protocolar junto ao Controle Interno o movimento contábil do mês anterior (art. 31, XI).



Os Serviços de Gerenciamento Financeiro deverão entregar ao Controle Interno cópia do livro de tesouraria, livro de contas correntes, conciliação dos saldos bancários (art. 31, VIII, IX, XI,).

Evidencia-se claramente a competência e responsabilidade pela entrega da documentação, e não são atribuíveis à Presidência da Câmara.

A contrário do afirmado na fl. 03, não têm de ser entregue ao Controle Interno pastas de empenhos originais para ficarem sob a guarda da Controladoria.

O Controle Interno não comprovou a emissão de instruções normativas ou a realização de auditorias ou proposições realizadas para aprimoramento das rotinas do Legislativo Municipal.

A defendente evidenciou a realização de prestação de contas, além de provar o pedido de processo disciplinar administrativo contra a requerente por uso inadequado de informação a que possui acesso.

O processo n. 0023262-46.2017.8.13.0486 citado na defesa refere-se a “Assunto: CONSUMIDOR > Responsabilidade do Fornecedor > Indenização por Dano Moral > Protesto Indevido de Título” (fl. 295), não se aplicando ao caso.

Por sua vez, o processo n. 0007588-28.2017.8.13.0486 (fl. 296) citado no pedido disciplinar refere-se a Mandado de Segurança cuja impetrante foi a Sr.^a Verônica Ricardo Costa Pereira em face da Presidente da Câmara, mas julgada improcedente por falha na petição inicial (fl. 297).

Diante desse cenário, opina-se pela desconsideração do apontamento, visto que são assegurados meios legais do Controle Interno executar cabalmente sua missão, os quais possibilitam inclusive medidas judiciais caso haja entraves ao exercício de suas competências no Legislativo local.

2.2 Inexigibilidade – Contratação de Serviços Jurídicos – Processo Licitatório n. 01/2017

DEFESA

- Afirma que o interesse público a ser satisfeito e não o serviço recebe a classificação se singular, especial, conforme Marçal Justen Filho (item 11, fl. 228);
- Cita que causas judiciais são consideradas serviços técnicos especializados (item 11, fls. 229 e 230);
- Menciona voto do Min. Carlos Átila Álvares da Silva no proc. TCU n. 01578/95-1, onde indica que ao gestor cabe a escolha do que considera notória especialização entre prestadores de serviços singulares (item 12, fl. 230);
- Assegura que doutrinadores Adilson de Abreu Dallari, José Afonso da Silva, Hely Lopes Meirelles e Min. Eros Roberto Grau entendem não existir um serviço advocatício equivalente perfeito ao outro, estando a singularidade vinculada à confiabilidade depositada pelo contratante no contratado, sendo a inexigibilidade o único meio de assegurar a contratação (itens 13 a 25, fl. 230 a fl. 233).
- Traz ser impossível a mercantilização da atividade jurídica pois violaria regras da OAB, órgão representativo de classe (itens 24 a 26, fl. 233);
- Aborda a notória especialização como intrínseco à atividade profissional, sendo inviável sua aferição, por meio de competição objetiva entre os candidatos por se associar à discricionariedade em sua aferição, apresenta jurisprudência do STF, STJ e recomendação normativa do CNMP (itens 26 a 36, fls. 233 a 237);

ANÁLISE

Não se demonstrou atendimento ao determinado na Súmula n. 106 TCEMG.

Não se demonstrou que os contratados possuíam notoriedade ou que o serviço era singular. Inexiste documentação a evidenciar experiência prática dos contratados, o desempenho, os estudos, as publicações, organização, o aparelhamento e outros requisitos que possibilitem inferir que o trabalho do contratado é essencial e indiscutivelmente o mais adequado.

Pareceres emitidos ou rol de trabalhos executados não foram juntados aos autos; não se formalizou o processo de inexigibilidade e tampouco se declinaram as motivações que conduziram à escolha, conforme determina a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei Federal n. 4.657 art. 20 e parágrafo único da LINDB). Logo, permanece o apontamento de referente à atribuição de irregular contratação, com inexigibilidade de licitação

Em razão do art. art. 13 c/c art. 25 da Lei Federal n. 8.666/93, é que se consideraram irregulares as contratações, pois não se comprovou a notoriedade e nem singularidade do serviço. Além de tudo, não se formalizou o procedimento de inexigibilidade (art. 26 da Lei de Licitação) e nem se destacou a razão da escolha do executante ou justificativa do preço acordado.

Não se demonstrou que o valor do valor para execução da prestação de serviços estaria dentro da faixa de mercado, pois inexiste pesquisa para tal.

EMENTA

REMESSA NECESSÁRIA - APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - MUNICÍPIO DE TAPIRA - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADVOCACIA PELO ENTE MUNICIPAL - POR MEIO DE **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO** - OFENSA AOS ARTS. 13, V E 25, II DA LEI Nº 8.666/93 - PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO CARACTERIZADA - ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92 - CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DE MULTA CIVIL - REFORMA DA SENTENÇA. - Em se tratando de violação aos princípios da administração pública (art. 11º), tem-se admitido a adoção do dolo genérico para facilitar a repressão de condutas rechaçadas pelo ordenamento. - Conforme entendimento do egrégio Superior Tribunal de Justiça no REsp. nº 1.505.356/MG: "Contratação direta de serviços não singulares - violação dos arts. 13 e 25 da Lei 8.666/93 e 11 da Lei 8.429/92 - improbidade administrativa caracterizada - afronta aos princípios administrativos. (...) A contratação de serviços sem procedimento licitatório, quando não caracterizada situação de **inexigibilidade**, viola os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência e os deveres de legalidade e imparcialidade e configura improbidade administrativa". - Não tendo sido demonstrado o preenchimento dos requisitos da singularidade do serviço e da **notória especialização** do advogado, conforme estabelece o art. 25, II, c/c 13, V, da Lei nº 8.666/93, para a contratação direta dos serviços de advocacia, por meio de **inexigibilidade da licitação**, resta configurada a prática do ato de improbidade administrativa pelos réus, a teor do no art. 11 da Lei nº 8.429/92, por ofensa aos princípios da administração pública, sendo imperiosa a declaração da nulidade do contrato, com a respectiva conversão das parcelas pagas em indenização, a teor do art. 59 da Lei nº 8.666/93, impondo-se a aplicação de multa civil no importe de 10% do valor percebido na forma do contrato. (TJMG - AC n. 1.0040.10.010011-0/001 – Comarca de Araxá; Relatora: Des.^a Yeda Athias; Órgão Julgador: 6ª Câmara Cível; Data Julgamento: 02/04/2019; Data da Publicação: 12/04/2019).

EMENTA

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. RAZÃO DE ESCOLHA DO EXECUTANTE. JUSTIFICATIVA DO PREÇO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.

1. No intuito de atender ao requisito da singularidade, na contratação direta de profissional os serviços a serem executados devem se mostrar únicos e específicos.
2. Com o objetivo de comprovar a notória especialização do contratado, é inadmissível que o gestor abuse de seu poder discricionário com interpretação própria do requisito.
3. A justificativa do preço da contratação importa em comparação do preço normalmente executado pelo profissional, com aquele cobrado do contratante. Corresponde também ao cumprimento do princípio da publicidade por parte do gestor, tendo em vista a maior dificuldade de fiscalização em uma contratação direta.
4. A razão da escolha do executante deve se dar objetivamente, com argumentos concretos e que possibilitem a assimilação dos reais motivos da contratação. Representa, também, cumprimento dos princípios da publicidade e da motivação, na medida em que informa aos administrados a justificativa de se contratar determinado profissional, e a ordem lógica dos atos realizados pela Administração até a contratação. (TCEMG – Denúncia n. 1.031.476; Relator: Cons. Wanderley Ávila; Órgão Julgador: 2ª Câmara; Data da Sessão: 02/05/2019; Publicação: 08/05/2019).

A contratação de escritório de advocacia para recuperação de valores do FUNDEF, baseada em singularidade dos serviços, obteve a seguinte manifestação do Procurador Geral da República:

*Nesse contexto, entendendo que o objeto contratado consubstancia-**se como de média complexidade, o que não justificaria a contratação por inexigibilidade**, bem como deduzindo que a fixação dos honorários contratuais da forma como se deu contrariaria as disposições da Lei 8.666/93, além de, por outro viés, constatar que a grande maioria dos municípios não informou ao Tribunal de Contas acerca da contratação, concluiu a Corte de Contas pela presença dos requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora e deferiu as cautelares para determinar a suspensão dos efeitos das inexigibilidades e, conseqüentemente, dos atos delas decorrentes, até o julgamento de mérito das representações.*

(STF – **SS 5182/MA**; Decisão Monocrática – Relatora: Min. Carmén Lúcia; Data do Julgamento: 27/06/2017; Data da Publicação/Fonte: DJE: n. 169, de 01/08/2017, pg. 108 a 117)

Logo, mantém-se o apontamento, ratificando-se análise do item “II.1.2.1 (fls. 201/203)

2.3 Inexigibilidade – Contratação para aquisição de combustíveis– Processo Licitatório n. 03/2017

DEFESA

- Afirma que o Posto Santa do Onça está desativado há vários anos (item 39 de fl. 238 e fls. 249 a 250);
- Declara que, em 2017, somente existia um único posto, conforme consta do processo licitatório (item 40 de fl. 238).
- Informa que, em 2018, foi aberto novo posto de combustível na municipalidade, denominado Posto Coraci, no mesmo local em que se situava o Posto Santana do Onça (item 41, fl. 238);
- Declara ser inviável o estabelecimento de processo licitatório entre os atuais dois postos existentes, pois tem o mesmo sócio comum (item 42, fl. 238; fls. 251e 252).

ANÁLISE

No momento de realização do processo licitatório, existia na municipalidade um fornecedor exclusivo de combustível.

A licitação se tornou inviável por ausência de competidores, configura-se o clássico quadro de inexigibilidade de licitação, apontado no art. 25 da Lei. 8.666/1993

TCU - Acórdão 1793/2011-Plenário

Processo n. 011.643/2010-2

Órgão Julgador: Plenário

Data da Sessão: 06/07/2011

Relator: Valmir Campelo

Tipo do Processo: Relatório de Auditoria

Em seu voto consta:

3.2. Empresas com sócios em comum que apresentam propostas para o mesmo item de determinada licitação

Situação encontrada

65. Com vistas a identificar possíveis comportamentos inadequados de licitantes durante a realização do pregão, foi executado o procedimento de auditoria P3_1 (constante do diretório 'Procedimentos' do DVD à fl.6 do anexo 15) visando detectar a participação de empresas com sócios em comum que apresentaram propostas

para o mesmo item de uma mesma licitação, fato que, potencialmente, restringiria a competitividade do certame e favoreceria a incidência de conluio entre os participantes.

66. Foram encontrados 16.547 casos em que pelo menos duas empresas deram lance para determinado item do pregão e possuíam, pelo menos, um sócio em comum conforme consta da planilha 'P3_1_Resultado_Final.xls' (constante do diretório '\Resultados\P3_1' DVD anexo). Ressalte-se que os resultados obtidos representam apenas indícios, carecendo de análise caso a caso para a confirmação da irregularidade tratada neste achado de auditoria.

67. A participação de duas ou mais empresas com sócios em comum em um mesmo item do pregão pode caracterizar indício de conluio com o propósito de fraudar o certame. Cabe destacar que essa situação é tipificada como crime pelo art. 90 da Lei 8.666/1993, que assim dispõe:

'Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.'

68. Em tese, não há motivo aparente que justifique esse tipo de ocorrência. Na realidade, o que há é uma possibilidade de favorecimento mútuo entre as empresas envolvidas. Ora, se houver a existência de sócios em comum de empresas que disputam o mesmo item de um mesmo certame, há evidente prejuízo à isonomia e à competitividade da licitação. Nesse sentido, a prática de conluio entre licitantes tem sido amplamente condenada por este Tribunal, a exemplo dos julgados consignados nos Acórdãos 2.143/2007-TCU-Plenário e 1.433/2010-TCU-Plenário, que declararam a inidoneidade das empresas envolvidas e aplicaram multas aos gestores coniventes com a situação.

69. Como consequência desse tipo de comportamento, é possível que existam empresas atuando como 'coelho', ou seja, reduzindo os preços a fim de desestimular a participação de outros licitantes na etapa de lances, desistindo posteriormente do certame para beneficiar a outra empresa que esteja participando do conluio, que, por sua vez, acaba sendo contratada sem ter apresentado a melhor proposta, provocando, assim, prejuízo para a Administração.

70. Para exemplificar a situação apontada pelo achado, pode-se citar o caso de um pregão promovido pelo 59º Batalhão de Infantaria Motorizado do Comando do Exército (Uasg - 160004), onde participaram sete fornecedores, dos quais três possuíam um sócio em comum (fls. 242-251, anexo 13, volume 1). O administrador de uma das empresas era sócio-administrador de outras duas empresas, sendo que uma dessas empresas também era sócia da primeira.

71. O fato de a primeira empresa ter se sagrado vencedora do certame, constitui apenas um indício. Somente a partir de uma verificação mais aprofundada sobre os procedimentos adotados durante a licitação é que poderia ser identificada a existência ou não de conluio entre essa empresa e as duas outras licitantes que tinham o sócio em comum. No entanto, não foi possível fazer tal verificação no âmbito desta auditoria. Outros indícios desse comportamento também podem ser constatados na planilha 'P3_1_Resultado_Final.xls' (constante do diretório '\Resultados\P3_1' do DVD à fl.6 do anexo 15).

72. Dessa forma, para minimizar a possibilidade da ocorrência desses conluíus, é recomendável que os pregoeiros e demais servidores responsáveis pela condução dos procedimentos licitatórios, tomem ciência da composição societária das empresas participantes dos certames, de forma a ficarem atentos a atitudes potencialmente suspeitas envolvendo essas empresas. Essa verificação pode ser feita por meio do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), o qual mantém informações do quadro societário das empresas, permitindo a emissão de alertas aos pregoeiros antes do início da fase de lances dos certames.

TCU - Acórdão 952/2018-Plenário

Processo n. 023.691/2015-8

Órgão Julgador: Plenário

Data da Sessão: 02/05/2018

Relator: Vital do Rêgo

Tipo do Processo: Relatório de Auditoria

Em seu voto consta no tópico "VII":

Entretanto, outras, a exemplo do Acórdão 2.996/2016-TCU-Plenário (Ministro Benjamin Zymler) , a que me afilio, propugna que "a existência de relação de parentesco, de afinidade familiar ou profissional entre sócios de distintas empresas não permite, por si só, caracterizar como fraude a participação dessas empresas na mesma licitação, mesmo na modalidade convite. A mera participação das empresas, sem a demonstração da prática de ato com intuito de frustrar ou fraudar o caráter competitivo da licitação, não enseja a declaração de inidoneidade de licitante".

TCU - Acórdão 2996/2016-Plenário

Processo n. 029.611/2006-4

Órgão Julgador: Plenário

Data da Sessão: 23/11/2016

Relator: Benjamin Zymler

Tipo do Processo: Representação

Em seu voto consta:

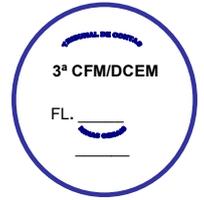
32. No caso das várias empresas mencionadas nos autos, ao meu sentir, os indícios apontados se mostram frágeis para concluir pela ocorrência de fraude nesses procedimentos. O fato de sócio de uma empresa ser irmão de sócio da outra, ou mãe, não permite, por si só, caracterizar como fraude a participação delas na mesma licitação na modalidade convite. A mera participação dessas empresas, sem a reunião de elementos suficientes para demonstrar a prática de ato com intuito de frustrar ou fraudar o caráter competitivo da licitação, como já registrei, não enseja a cominação de pena tão rigorosa.

A licitação se tornou inviável por ausência de competidores, configura-se o clássico quadro de inexigibilidade de licitação, apontado no art. 25 da Lei. 8.666/1993, logo, opina-se pela desconsideração desse apontamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal



3) CONCLUSÃO:

Opina o Órgão Técnico que seja julgada procedente a representação, visto que, após este reexame, permaneceu o apontamento de irregularidade referente ao item “2.2 - Inexigibilidade – Contratação de Serviços Jurídicos – Processo Licitatório n. 01/2017”, conforme análise de fl. 291 a fl. 292.

À consideração superior,

3ª CFM/DCEM, em 09 de agosto de 2019

Ramom M. Martins

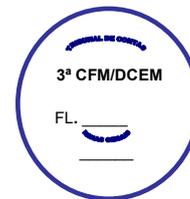
TC 1155-7

Analista de Controle Externo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal



PROCESSO: 1.040.483
NATUREZA: Representação
ÓRGÃO: Câmara Municipal de Coroaci
ANO REF.: 2018

REPRESENTANTE: Sr.^a Verônica Ricardo Pereira Costa (Controle Interno - 2017)

REPRESENTADA: Prefeitura Municipal de Minas Novas
Sr.^a Edina Batista dos Santos Reis (Presid. Câmara em 2017)

ASSUNTO: Exercício das Funções de Controle Interno

De acordo com a informação técnica de fls. 289 a 297.

Nos termos do RITCEMG, aprovado pela Resolução TC nº 12/08, de 19/12/2008, encaminho os autos ao Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas - MPTC, em cumprimento ao despacho de fl. 288.

3ª CFM/DCEM, em 09 de agosto de 2019.

Antônio da Costa Lima Filho
Coordenador de Área
TC 779-7