



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

### PARECER

**Processo n.º:** 1040483/2018  
**Natureza:** Representação  
**Denunciante:** Verônica Ricardo Pereira Costa  
**Órgão/Entidade:** Câmara Municipal de Coroaci

### RELATÓRIO

1. Representação encaminhada pela Sr<sup>a</sup>. Verônica Ricardo Pereira Costa, Controladora Interna da Câmara Municipal de Coroaci, em face da Presidente do Legislativo Municipal, Sr<sup>a</sup>. Edna Batista dos Santos Reis, e do Sr. Odilon Lopes Lacerda, responsável pelo setor contábil daquela casa.

2. No despacho de fl. 220, o Relator determinou o encaminhamento dos autos à unidade técnica. O órgão técnico, na manifestação de fls. 221/221-v, observou que a manifestação preliminar do *Parquet* juntada às fls. 208/209-v relatou fatos que dizem respeito a outro processo, com razão.

3. Trata-se de erro na juntada daquela peça aos autos, sendo que no SGAP foi juntada a peça correta, tendo o Ministério Público se manifestado preliminarmente. Assim, requiro que V. Exa. determine que se proceda à troca daquela peça processual, que já se encontra no SGAP.

4. Transcrevo a seguir a correta manifestação preliminar:

### RELATÓRIO

Representação encaminhada pela Sra. Verônica Ricardo Pereira Costa, Controladora Interna da Câmara Municipal de Coroaci, em face da Presidente do Legislativo Municipal, Sr<sup>a</sup>. Edna Batista dos Santos Reis, e do Sr. Odilon Lopes Lacerda, responsável pelo setor contábil daquela casa.

Alegou a representante que estaria impossibilitada de exercer sua função em face da sonegação de informações por parte do setor contábil daquela casa, bem como da Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Coroaci.

Após a devida instrução do feito, o Relator determinou o exame pela unidade técnica, fl. 197.

A 3<sup>a</sup> Coordenadoria de Fiscalização Municipal se manifestou pela procedência parcial da representação quanto às irregularidades apontadas na conclusão da sua análise, e sugeriu que os



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

responsáveis fossem citados para apresentarem defesa e que “*sejam enviadas para a Controladoria Interna as notas fiscais e de empenho relativas aos pagamentos por força dos processos licitatórios mencionados e das despesas realizadas com diárias de viagem listadas nos relatórios às fls.91/93 e com combustíveis e peças de manutenção do carro oficial, conforme listagem às fls. 94/96*”, fl. 206.

Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar, nos termos da alínea *d* do inciso IX do art. 61 da Resolução nº 12/08.

Não há aditamentos por parte do MPC.

Diante do exposto, REQUEIRO:

- a) citação dos responsáveis, Sr<sup>a</sup>. Edna Batista dos Santos Reis, Presidente da Câmara Municipal de Coroaci, e do Sr. Odilon Lopes Lacerda, responsável pelo setor contábil, pelas supostas ilegalidades para que apresentem defesa no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do art. 307, do RITCEMG;
- b) o envio dos documentos para a Controladoria Interna da Câmara Municipal, na forma sugerida pela unidade técnica à fl. 206 e transcrita no parágrafo 4º acima;
- c) o reexame do processo pela unidade técnica do TCE/MG;
- d) o retorno ao Ministério Público de Contas para parecer conclusivo.

Belo Horizonte, 21 de setembro de 2018.

### **DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES**

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais  
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)

5. Na sequência, o Relator determinou a citação da Sr<sup>a</sup>. Edna Batista dos Santos Reis, presidente da Câmara Municipal de Coroaci, fl. 222.

6. Regulamente citada, a responsável apresentou a defesa de fls. 225/239, acompanhada dos documentos de fls. 240/285, o que ensejou nova manifestação da unidade técnica, fls. 289/294, e os autos vieram ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, conforme determinado no despacho de fl. 288.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

### **Sonegação de informações ao Controle Interno**

7. A representante alegou que a Presidência da Câmara Municipal de Coroaci não estaria fornecendo as informações necessárias para que a Controladoria Interna exercesse suas



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

funções. Informou que não teve acesso aos seguintes documentos:

- relatório de Gestão Fiscal (2017);
- mapas de gastos com combustíveis e de peças mecânicas utilizadas no veículo de uso exclusivo da Presidência daquela Câmara Municipal;
- informações contábeis necessárias ao exercício do controle interno;
- todos os processos licitatórios realizados em 2017, naquela Câmara Municipal, uma vez que apenas lhe foram disponibilizados os seguintes processos: contratação de assessoria jurídica (Processo nº 001/2017), aquisição de combustível (Processo nº 003/2017), contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção mensal do portal de transparência da Câmara (Processo nº 004/2017) e contratação de serviços de fornecimento de internet no prédio da Câmara (Processo nº 005/2017), ressaltando, a denunciante que constatou irregularidades nesses processos, tendo dado conhecimento das mesmas à Presidência da Câmara, por meio do Ofício nº 018/2017, não sabendo informar se foram adotadas medidas saneadoras;
- relatórios de concessão de diárias de viagens (2017);
- pastas dos empenhos das despesas realizadas pela Câmara Municipal, contendo empenhamento, liquidação e pagamento.

8. A unidade técnica destacou, no exame preliminar de fls. 198/206, que a Presidente da Câmara *se omitiu, e não permitiu a efetividade do Controle Interno do Município de Coroaci, contrariando o art. 4º supra e incorrendo em irregularidade passível de aplicação de multa aos responsáveis nele prevista.*

9. A defendente, Srª. Edna Batista dos Santos Reis, declarou que *a atual presidente da Mesa Diretora promove mensalmente prestação de contas de todos os gastos e atos praticados em sua gestão aos demais vereadores e a qualquer cidadão, inclusive publicando na página da Câmara Municipal, na rede social Facebook.*

10. A unidade técnica transcreveu, no relatório de reexame, fls. 290/290-v, as normas referentes à regulamentação do Controle Interno no âmbito do Município de Coroaci, *verbis:*

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



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

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).

11. De acordo com a Cartilha de Orientação sobre Controle Interno, desta Corte de Contas, publicada em 2012, o sistema de controle interno devidamente implantado *garante à sociedade instrumentos de transparência na gestão dos recursos públicos sintonizado com o princípio de maior Accountability por parte dos gestores, cumprindo com os ditames de uma gestão fiscal responsável em atendimento às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como garantindo o cumprimento da atribuição constitucional determinada ao Controle Interno de apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional.*

12. Ainda segundo a mencionada cartilha, sobre o controle interno:

O Controle Interno integra a estrutura organizacional da Administração, tendo por função



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

acompanhar a execução dos atos e apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas. Além disso, note-se o caráter opinativo do Controle Interno, haja vista que o gestor pode ou não atender à proposta que lhe seja indicada, sendo dele a responsabilidade e risco dos atos praticados.

No exercício da função administrativa de controle, os entes e demais órgãos públicos devem se assegurar de que a existência de erros e riscos potenciais devem ser devidamente controlados e monitorados, atuando de forma preventiva, concomitante ou corretiva, além de prevalecer como instrumentos auxiliares de gestão.

Os controles internos servem para auxiliar o gestor no cumprimento de sua missão tendo em vista a necessidade de conhecimento daquilo que ocorre no município, voltado para técnicas modernas de administração (planejamento e gestão). Antes de ser meio de fiscalização, os controles internos têm cunho preventivo, pois oferecem ao gestor público a tranquilidade de estar informado da legalidade e legitimidade dos atos de administração que estão sendo praticados, da viabilidade ou não do cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas, possibilitando a correção de eventuais desvios ou rumos de sua administração.

(<https://www.tce.mg.gov.br/portalcontreleinterno/>)

13. As competências e finalidades dos sistemas de fiscalização da Administração Pública foram definidas na Constituição Federal e, de acordo com o disposto nos arts. 31 e 74 da Constituição Federal/88, quanto ao Controle Interno, foram definidas as seguintes finalidades, *verbis*:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

14. Pela análise dos dispositivos normativos transcritos acima é possível inferir que não está inserida dentre as competências do Controle Interno a fiscalização das ocorrências apontadas pela representante.

15. A unidade técnica, em reexame, desconsiderou o 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.*

16. Assim, acorde com o entendimento esposado pela unidade técnica no reexame, opino pela desconsideração do apontamento, no sentido de que foram assegurados ao Controle Interno da Câmara Municipal de Coroaci todos os mecanismos legais para que possa efetuar a sua missão.

### **Vícios identificados no Procedimento Licitatório nº 01/2017**

#### **Da ausência de realização de concurso público para contratação de serviços advocatícios rotineiros**

17. A representante alegou que não teria participado da fase interna das licitações referentes aos processos licitatórios de nºs 001, 003, 004 e 005, todos do ano de 2017, e que não teria recebido cópias dos processos, sendo que teria constatado algumas irregularidades nos referidos processos.

18. Com relação ao Processo Licitatório nº 001/2017, Inexigibilidade para contratação de serviços jurídicos, a representante apontou as seguintes irregularidades, conforme cópia do parecer de controle interno acostado à fl. 19, *verbis*:

- Omissão de numeração processual, ferindo o art. 38 da Lei 8666/93 de Licitações;
- Faltam as respectivas notas de empenho desde a contratação e a NAF;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

- 
- Falta assinatura do responsável pela execução orçamentária;
  - Parecer jurídico está sem assinatura;
  - Ata da reunião da Comissão sem assinaturas dos membros da CPL;
  - Falta assinatura na respectiva Ordem de Serviços, embora o contratado já esteja executando o serviço desde janeiro;
  - Há divergências no objeto do contrato em relação ao tipo de serviço em que pode haver inexigibilidade de licitação;

19. Após a apresentação da documentação pela Sr<sup>a</sup>. Edna Batista dos Santos Reis, Presidente da Câmara Municipal de Coroaci, a unidade técnica verificou que o procedimento de inexigibilidade foi devidamente numerado, constando assinaturas do responsável pela execução orçamentária, do parecer jurídico, da ordem de serviços, bem como dos membros da CPL, tendo destacado que não foram enviadas as notas de empenho da referida contratação.

20. Com relação à forma de contratação, a unidade técnica verificou que não havia qualquer singularidade, de modo a justificar a inexigibilidade, de acordo com o contrato de prestação de serviços (fls. 117/118-v). Destacou ainda que os serviços são *rotineiros, afetos a quadro de procuradores de uma Câmara Municipal, tendo, inclusive, que serem prestados de forma permanente, visto serem necessários a praticamente toda a atividade legislativa.*

21. A responsável alegou que a jurisprudência apresentada pela unidade técnica estaria defasada, sendo que o entendimento dos Tribunais sobre o tema seria outro, e que os serviços advocatícios se enquadram *como serviço técnico especializado, cuja singularidade, tecnicidade e capacidade do profissional, tornam inviáveis a realização de licitação*, fl. 230.

22. A unidade técnica, em reexame, destacou que não restou comprovada a notoriedade do contratado ou que o serviço seria singular. O órgão técnico observou que *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*, fl. 291.

23. O art. 25 da Lei de Licitações assim dispõe:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, **de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização**, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; (...)

§ 1º Considera-se de notória especialização **o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade**, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, **permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.**

24. No caso concreto, a prestação de serviços advocatícios não pode ser considerada, por si, objeto singular, de impossível concorrência.

25. Além das constatações apuradas pela unidade técnica e transcritas acima, não foram apresentados os estudos para que se estipulasse o valor a ser cobrado pela prestação dos serviços dentre de uma faixa de mercado. Não houve pesquisa de preços, sendo que o caráter técnico e intelectual dos serviços advocatícios não afasta a possibilidade de fixação de valor e formas de trabalho, plenamente licitáveis.

26. Além disso, entendo que houve violação da cláusula constitucional de exigência de concurso público para o exercício de atribuições de consultoria jurídica, tendo a contratação, portanto, violado a cláusula legal do art. 23, da Lei nº 8.666/93, que exige que os serviços sejam singulares para justificar uma contratação direta.

27. Jorge Ulisses Jacobi Fernandes, em seu livro *Contratação Direta sem Licitação*, fls. 606, assim se manifestou sobre este tema:

“Todo o estudo da inexigibilidade de licitação repousa numa premissa fundamental: a de que **é inviável a competição**, seja porque **só um agente é capaz de realizá-la** nos termos pretendidos, seja porque **só existe um objeto** que satisfaça o interesse da Administração.” (grifos nossos)



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

28. A inviabilidade de competição, no meu entendimento, vai além da existência de apenas um agente ou de um único objeto. Ela abrange os casos em que seja inviável comparar propostas, por existir, além dos critérios objetivos, elementos subjetivos a serem analisados.

29. Analisando o rol dos serviços técnicos contidos no art. 13 da Lei 8.666/93, verifico que aquele contido em seu inciso V, “*patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas*” não se aplicaria ao presente caso pois o contexto fático não é de inviabilidade de competição, por envolver serviços advocatícios rotineiros, executáveis plenamente por servidores efetivos concursados ou mesmo por profissionais contratados após licitação, caso houvesse impossibilidade jurídica ou financeira de concurso público.

30. Assim, ratifico aqui as razões expostas pela unidade técnica às fls.289/294 sobre a questão e considero ilegal a contratação.

### **Inexigibilidade – Aquisição de combustíveis – Processo Licitatório nº 003/2017**

31. A unidade técnica desconsiderou o apontamento uma vez que, no momento em que o processo licitatório foi realizado, havia somente um fornecedor de combustível no município de Coroaci.

32. A defesa alegou que, apesar de constarem dois postos de combustível no Município, o Sr. Celso Gonçalves Dias seria sócio proprietário dos dois, *o que, na prática, frustraria o caráter competitivo da licitação, haja vista, obviamente, que não é do interesse de tal sócio que haja competição entre os dois únicos fornecedores do município.*

33. Assim, como havia na prática só um fornecedor de combustível no Município, sendo que o Posto Santana do Onça, indicado pela unidade técnica, estaria desativado *há vários anos*, fl. 238, entendo que o apontamento deve ser afastado.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

### CONCLUSÃO

34. Diante do exposto, **OPINO** pela procedência parcial da representação com o reconhecimento da ilegalidade na contratação por inexigibilidade de licitação (Procedimento de Inexigibilidade nº 01/2017) porque não foi comprovada a notória especialização do contratado nem a singularidade do serviço, com aplicação de multa à Sr<sup>a</sup>. Edna Batista dos Santos Reis, nos termos do art. 85, II, da LC n.º 102/2008.

Belo Horizonte, 17 de setembro de 2019.

**DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES**

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais  
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)