



Processo n: 1.024.676
Natureza: Representação
Entidade: Prefeitura Municipal de Unaí
Representante: Sr. Ilton de Oliveira Campos, Vereador
Representado: Sr. José Gomes Branquinho, Prefeito Municipal
Ano Ref.: 2017

REEXAME

I – Da Representação

Versam os presentes autos de representação, acompanhada dos documentos, apresentada a esta Corte de Contas pelo Sr. Ilton de Oliveira Campos, Vereador daquela municipalidade, em face do Sr. José Gomes Branquinho, Prefeito Municipal, às f. 01/15, a qual noticia possíveis irregularidades que teriam ocorrido nas nomeações dos membros da Comissão Permanente de Licitação (CPL), do Pregoeiro e dos membros das Equipes de Apoio.

Segundo o Representante, dos servidores integrantes da CPL apenas 01 (um) é efetivo, sendo os demais comissionados. Quanto aos responsáveis pelos procedimentos licitatórios por pregão, apenas o Pregoeiro é servidor efetivo, enquanto os membros da equipe de apoio são ocupantes de cargos comissionados.

Esta 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios-CFM manifestou-se, inicialmente, f. 21/21v (02/03/18), sugerindo a realização de diligência externa no sentido de solicitar ao responsável pela Prefeitura Municipal para que envie documentação necessária à sua análise conclusiva.

II – Do exame inicial

Em atendimento à diligência determinada, foi juntada a documentação constante de f. 25/35. Após, os autos retornaram à esta Unidade Técnica em cumprimento ao despacho de f. 22v, da Diretora da Diretoria de Controle Externo dos Municípios-DCEM, Sra. Micheli Ribeiro Massi Dorella, conforme competência delegada por meio da Portaria n. 01/2013 do Gabinete do Exmo. Conselheiro Relator, Sr. José Alves Viana, para proceder análise conclusiva da representação.



Ato contínuo, esta Coordenadoria concluiu pela irregularidade na composição dos membros da Comissão Permanente de Licitação-CPL durante o período de 24/05/17 a 08/11/17, conforme item II da análise de 11/04/18 às f. 38/40, descumprindo exigência prevista no *caput* do art. 51 da Lei Federal n. 8.666/1993, propondo a citação do Sr. Prefeito para se manifestar acerca da irregularidade.

Destaca-se que o Ministério Público de Contas se pronunciou, à f. 42/42v, à vista do despacho do Exmo. Conselheiro Relator à f. 20, entendendo ser desnecessária a formulação de aditamentos à análise da Unidade Técnica.

III – Da defesa - análise

O Defendente se pronunciou e juntou documentos, às f. 46/72, em cumprimento à citação determinada pelo Exmo. Conselheiro Relator dos autos, f. 43.

Alegou, em sua defesa, que a Comissão Permanente de Licitação-CPL se encontrava composta, no período de 24/05 a 09/11/2017, por somente um servidor efetivo devido às seguintes circunstâncias: (em síntese)

- Os membros da Comissão Permanente de Licitação-CPL recebiam parcela indenizatória, por meio de *jeton*, de acordo com a Lei Municipal n. 2.895, de 02/01/2014 – f. 57/58;
- Dois servidores efetivos, dentre os três que integravam a CPL, conforme Portaria n. 3.427, de 03/01/2017, foram substituídos por servidores ocupantes de cargo comissionado, conforme Portaria n. 3.595 a partir do dia 24/05/17, uma vez solicitadas as suas dispensas das atividades correlatas – f. 47 e 67/70;
- As solicitações de dispensa da participação na comissão de licitação ocorreram em virtude do conhecimento, pelos servidores efetivos precitados, da tramitação de projeto de lei extinguindo a indenização a membro de CPL, o que ocorreu com a sanção e publicação da Lei Municipal n. 3.093, de 03/06/2017, que revogou a Lei n. 2.895/2014 – f. 51 e 57/59;
- Segundo o defendente, a indenização por reunião no valor de R\$200,00 perfêz no mês o total de R\$2.000,00 e atingiu o montante



anual em 2014 de R\$24.000,00, por membro, conforme resumo anual dos rendimentos anexados – f. 47 e 60/63;

- A atual gestão recebeu a administração municipal com um total de restos a pagar em torno de R\$49.000.000,00, entre fornecedores e servidores municipais, devendo proceder um choque de gestão visando o corte de despesas com a consequente redução dos gastos públicos, revogando a Lei n. 2.895/2014;
- Providenciou a reestruturação administrativa, organizacional e institucional promovendo a redução de cargos comissionados e a valorização dos servidores efetivos. Para tal, houve a revogação da Lei Municipal n. 2.620/2009 e a edição da Lei Municipal n. 3.074/2017, não anexadas, informando as várias alterações de unidades administrativas e de cargos (especificidade e número);
- Acrescentou que os servidores comissionados substitutos possuíam a qualificação técnica para o exercício da atividade da CPL, anexando documentos à f. 64/66.

Assevera, a seu favor, que: **‘não houve qualquer conduta dolosa praticada pelo gestor não podendo ser responsabilizado por um ato que não carregou qualquer despesa aos cofres públicos, porquanto que a nomeação dos servidores comissionados para ocupar a comissão visava resguardar o erário público’**.

Assim, requer a aplicação do princípio da proporcionalidade da pena relativamente àqueles que tenham concorrido com dolo na realização de procedimento licitatório com objetivo de fraude resultando em dano. Requer, ainda, que seja conhecido ter praticado a boa-fé, por isso, conduta não passível de punição, devendo ser absolvido da penalidade apontada.

Noutra assentada, alega que não há impedimento a servidor ocupante de cargo em comissão para compor a Comissão de Licitação, uma vez que pertence legalmente ao quadro permanente dos servidores.

Acrescenta o entendimento dos tribunais de contas pela possibilidade da comissão de licitação ser ocupada somente por servidores comissionados, conforme



exarado nas Consultas n. TC-027/2006 Processo – TC-4623/2005 da Câmara Municipal de Marilândia-ES e n. TCEMG 433.617 da Câmara Municipal de Rio Pomba.

Por fim, requer o acolhimento da defesa julgando improcedente a denúncia, tendo em vista que os cargos comissionados ocupados pelos servidores integrantes da Comissão de Licitação encontram-se devidamente organizados e definidos na estrutura administrativa municipal.

Análise da defesa:

Cabe destacar, em preliminar, que o Defendente admitiu à f. 51 (parágrafo destacado) que a Comissão Permanente de Licitação se encontrava composta, no período de 24/05 a 08/11/2017, por somente um servidor efetivo, corroborando conclusão da Unidade Técnica desta Corte de Contas na análise inicial, quanto à irregularidade na sua composição.

Quanto à aplicação do princípio da proporcionalidade da pena, ressalta-se que não se trata, neste momento, de absolvição, pois os autos ainda se encontram em tramitação para decisão, e seu julgamento é de competência da Segunda Câmara deste Tribunal, em apreço ao entendimento exarado pelo Exmo. Sr. Conselheiro Relator José Alves Viana.

No tocante à composição da Comissão de Licitação, segundo o art. 51 da Lei nº 8666/93 “a habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, **sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.**” (Grifo nosso)

Assim, tanto os servidores efetivos, quanto os servidores exclusivamente ocupantes de cargo em comissão, os quais pertencem aos quadros permanentes da entidade, por decorrência lógica poderiam ser convocados para fins de compor o mínimo exigido de 2/3 de integrantes da comissão de licitação exigido no art. 51.

Contudo, em que pese os servidores ocupantes de cargo em comissão pertencerem, notoriamente, aos quadros permanentes, esses possuem vínculo precário com a Administração, estão sujeitos à livre nomeação e exoneração, portanto estariam



mais sujeitos a pressões externas e outras ameaças, o que os levaria a tomar esta ou aquela decisão.

Ainda que dotados de responsabilidade solidária enquanto membros da comissão de licitação, é sabido que servidores comissionados podem ser exonerados a qualquer momento. A comissão ficará reduzida antes do término de seus trabalhos, mesmo que o servidor comissionado venha a ser substituído, pois se assim o for, poderá trazer prejuízos ao bom andamento dos trabalhos.

Nota-se, também, que a natureza do cargo em comissão é permanente, não havendo óbice legal para compor a CPL, entretanto o seu ocupante não possui característica de permanência no mesmo, ficando à mercê do titular de poder que o nomeou.

Pelo exposto, e considerando a exegese do art. 51 da Lei Nacional n. 8.666/93, tem-se que a maioria de 2/3 dos membros da Comissão de Licitação devam ser servidores efetivos do quadro permanente, de modo que não possam sofrer quaisquer interferências na tomada de decisões.

Então, faz-se necessário que pelos menos 2/3 da comissão de licitação seja integrada por servidores efetivos estáveis.

Seguiu a mesma linha decisão do Tribunal de Contas da União no Acórdão n. 92/2003 – Plenário (Disponível em: www.tcu.gov.br):

“Auditoria. INCRA AP. Área de convênios, acordos, ajuste, licitações e contratos. (...) **Participação de servidor sem vínculo efetivo em comissão de licitação.** (...) Audiência. Alegações de defesa rejeitadas. Multa. Arquivamento.

(...)

Voto

Considero pertinente a proposta da Unidade Técnica, no sentido de aplicar multa ao Sr. [...] em função das diversas irregularidades constatadas na Superintendência do Instituto de Colonização e Reforma Agrária no estado do Amapá: ausência de pesquisa de preços na contratação de empresa de táxi-aéreo; **designação de ocupantes de cargos comissionados, sem vínculo com a administração pública, para comissões de licitação;** ausência de termos de recebimento provisório e definitivo de diversos objetos contratados; aceitação de nota fiscal sem data de emissão, ausência das notas fiscais em processo de pagamento de despesa; ausência da fase de liquidação da despesa nos processos de pagamento e efetivação de repasses de recursos financeiros a prefeituras, por intermédio de convênios, em desacordo com o art. 73 da Lei nº 9.504/1997.” (Grifos nossos)



Ressalta-se que o entendimento manifestado na jurisprudência citada pelo defendente, tanto no Tribunal de Contas do Espírito Santo, quanto nesta Corte de Contas Mineira, enfatiza que a inexistência ou a insuficiência de servidores efetivos no órgão responsável pelo instituto da licitação permitiria a nomeação de servidores ocupantes de cargos comissionados para comporem a Comissão de Licitação, na totalidade ou na maioria.

Por todo o exposto, inobstante o objetivo de contenção dos gastos públicos, as razões do defendente não foram acolhidas por esta Unidade Técnica, cuja presente análise, em sede de reexame, ratifica a inicial constante de fl. 37/40v, pela infringência ao disposto no art. 51 da Lei Nacional n. 8.666/1993, quanto à composição da Comissão Permanente de Licitação.

IV – Do dano ao erário – Instauração de Tomada de Contas Especial

O Defendente alega a inexistência de dano ao erário decorrente da substituição dos servidores efetivos pelos servidores ocupantes de cargo comissionado na composição da Comissão Permanente de Licitação – f. 52, ato praticado como medida “**de enxugamento da máquina pública**” (Grifado), contínuo à revogação da lei que instituiu “*jeton*” aos membros responsáveis pelos procedimentos licitatórios.

Foram anexadas à peça de defesa a Lei Municipal n. 2.895, de 02/01/2014, que instituiu indenização por exercício de atividade aos membros responsáveis por licitações, comissão permanente, pregoeiro e equipe de apoio, e a Lei Municipal n. 3.093, de 06/06/2017, que revogou a Lei n. 2.895/2014, f. 57/59.

Observou-se que, ao proceder a análise das alegações do defendente e documentação acostada aos autos, especialmente quanto às indenizações aos servidores efetivos substituídos na Comissão de Licitação, foram efetuados pagamentos de “*jetons*” em valores superiores ao limite legal disposto no § 2º do art. 3º da Lei Municipal n. 2.895/2014, o configurou dano ao erário:

“Lei Municipal n. 2.895/2014 – Institui pagamento de *jeton* por reuniões realizadas pelos pregoeiros, membros de equipes de apoio e membros da Comissão Permanente de Licitação e dá outras providências.
(...)”

Art. 3º Ficam fixados os seguintes valores a título de *jeton*:

I – pregoeiros: R\$400,00 (quatrocentos reais) por reunião; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

II – membros das equipes de apoio e da Comissão Permanente de Licitação: R\$200,00 (duzentos reais) por reunião.

(...)

§ 2º Sem prejuízo ao bom andamento das atividades de que trata esta Lei, o *jeton* será atribuído a, **no máximo, 5 (cinco) reuniões a cada mês**. (Grifo nosso)

Destaca-se que § 3º da Lei n. 2.895/2014 veda percepção cumulativa das funções elencadas nos incisos I e II, devendo optar por qual atividade receberá a indenização, enquanto o § 4º vincula expressamente o recebimento da indenização aos servidores que se submeteram a curso de capacitação com a correspondente certificação.

O defendente anexou o “Resumo Anual de Rendimentos – Exercício de 2014” a fim de demonstrar o recebimento de “*jeton*” pelos servidores efetivos integrantes da CPL e substituídos em 2017, Fábio Vagner de Meneses e Antônio Carlos Martins Ferreira – f. 60/63.

Os dois resumos registram o recebimento mensal de R\$2.000,00 (dois mil reais) por cada servidor efetivo, configurando evidência irrefutável de dano ao erário, comprovadamente no exercício de 2014. O valor a ser pago a cada membro da comissão não poderia ser superior a R\$1.000,00 (mil reais) por mês, ou seja, R\$200,00/reunião x 5 reuniões/limite máximo. Cada servidor poderia receber indenização anual no máximo de R\$12.000,00, isto, se confirmadas suas participações em 5 reuniões mensais ao longo do exercício.

O dano ao erário apurado, no exercício de 2014, foi de R\$24.000,00 (vinte e quatro mil reais), sem prejuízo de se verificar suas presenças às reuniões.

Levando-se em consideração que a Lei n. 2.895/2014 somente foi revogada em 03/06/2017, em princípio, foram efetuadas indenizações de “*jeton*” no período de janeiro/2015 a maio/2017.

Em pesquisa ao Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais – CAPMG, sistema desta Corte de Contas, verifica-se o pagamento de valores no código “99 Outros”, não sendo possível a confirmação da natureza e sua quantificação. Além disso, não foi possível a identificação individual dos pagamentos no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, tendo em vista que, conforme resumos, os mesmos podem ter ocorridos na Folha geral de pagamentos dos servidores.



Diante de todo o exposto, esta Unidade Técnica sugere ao Exmo. Sr. Conselheiro Relator José Alves Viana a determinação ao Gestor do Município, Prefeito Sr. José Gomes Branquinho, a instauração da devida Tomada de Contas Especial, nos termos dos artigos 245 a 249 da Resolução n. 12/2008 – Regimento Interno desta Corte de Contas.

Enfatiza-se a necessidade de apuração do dano no período de janeiro/2015 a maio/2017 relativo aos dois servidores já citados, bem como os demais servidores, pregoeiro, membros de CPL e equipe de apoio, no período de janeiro/2014 a maio/2017, com a confirmação de suas qualificações e de suas presenças nas reuniões de procedimentos licitatórios (leia-se registro em atas).

V – Conclusão

Tendo em vista a irregularidade apurada no presente reexame, esta Unidade Técnica conclui pela infringência ao disposto no art. 51 da Lei Nacional n. 8666/1993:

- **Senhor José Gomes Branquinho**, Prefeito Municipal de Unaí, autoridade competente responsável pela edição da Portaria n. 3.595/2017, por meio da qual foram substituídos membros da Comissão Permanente de Licitação constituída pela Portaria n. 3.427/2017:

1 – Da composição irregular de Comissão Permanente de Licitação – CPL, fl. 38 a 40: por não ter observado que as substituições implementadas por meio da Portaria n. 3.595/2017, alteraram a composição da CPL nomeada mediante a Portaria n. 3.427/2017, a qual permaneceu com 04 (quatro) componentes, porém com apenas 01 (um) servidor efetivo.

Cabe registrar que a ocorrência apontada é passível da sanção prevista nos art. 83, I c/c 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102, de 17/01/2008 (Lei Orgânica deste Tribunal).

Lei Complementar Estadual n. 102/2008 - art. 83, I c/c 85, II:

Art. 83. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

I - multa;

[...];

Art. 85. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$58.826,89 (cinquenta e oito mil oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos) aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante: (redação alterada pela Portaria/PRES. n. 16, de 14/04/2016)

[...];

II - até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

Concluída, ainda, a existência de dano ao erário, cujo montante não foi passível de apuração, esta Unidade Técnica sugere ao Exmo. Sr. Conselheiro Relator José Alves Viana a determinação ao Gestor do Município, Prefeito Sr. José Gomes Branquinho, a instauração da devida Tomada de Contas Especial, nos termos dos artigos 245 a 249 da Resolução n. 12/2008 – Regimento Interno desta Corte de Contas.

À consideração superior.

4ª CFM/DCEM, 17 de março de 2020

Júlio Flávio Álvares Mesquita
Analista de Controle Externo
TC 1.469-6