



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n.: 1058521
Natureza: Representação
Representante: Jova Jacinto de Barros – Presidente da Câmara Municipal de Antônio Prado de Minas
Representados: SERCOM T & A LTDA – ME, COSTA & GUEDES ADVOCACIA, Vereadora Gilcélia Lourenço Ferreira e outros
Exercício: 2018

I - RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada por Jova Jacinto de Barros, Vereador e Presidente da Câmara Municipal de Antônio Prado de Minas, o qual encaminha cópia do Ofício nº 031/2017 encaminhado ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, relatando impropriedades encontradas em relação a concessão de diárias, as quais podem ter ocasionado prejuízo ao erário da Câmara Municipal.

O Conselheiro Presidente, à fl. 141, recebeu a documentação como Representação e determinou sua autuação e distribuição.

O Conselheiro Relator, à fl. 143, encaminhou os autos a essa Coordenadoria para análise.

Esta Coordenadoria, à fl. 145, solicitou diligência para que o Presidente da Câmara Municipal, Sr. Jova Jacinto de Barros, apresentasse documentos necessários a instrução processual e análise completa dos fatos, os quais foram apresentados, às fls. 148 a 2.122.

Posteriormente, os autos retornaram a esta Coordenadoria que elaborou relatório técnico, às fls. 2.124 a 2.145, sendo os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas que se manifestou preliminarmente, às fls. 2.146 a 2.147.

O Conselheiro Substituto Relator, à fl. 2.148, determinou a citação dos responsáveis relacionados no relatório técnico para que apresentassem defesa, no prazo de 15 dias, acerca dos apontamentos realizados.

Devidamente citados, às fls. 2.159 a 2.163, os responsáveis apresentaram defesas e documentos, às fls. 2.164 a 2.327, retornando os autos a esta Coordenadoria para análise das defesas.



II – ANÁLISE DA DEFESA

De acordo com a análise técnica de fls. 2.124 a 2.145, foram apontadas as seguintes irregularidades:

- 1) As contratações das empresas Costa & Guedes Advocacia e SERCOM T&A Ltda. foram realizadas de forma indevida;
- 2) Concessão indevida de diárias à empresa Costa & Guedes Advocacia, cujo importe líquido totaliza o valor de R\$ 3.516,45 (três mil quinhentos e dezesseis reais e quarenta e cinco centavos) em dano ao erário;
- 3) Pagamento de quantias excedentes em diárias de viagem para combustível a Vereadores, totalizando o dano ao erário no valor de R\$ 16.800,00 (dezesseis mil e oitocentos reais).

1 - As contratações das empresas Costa & Guedes Advocacia e SERCOM T&A Ltda. foram realizadas de forma indevida.

Defendentes: Antônio Carlos Volpato, Arthur Francisco da Costa Neto e Gilcélia Lourenço Ferreira

Inicialmente, registre-se que embora os três agentes públicos tenham se manifestado individualmente, às fls. 2.179/2.208, 2.227/2.251 e 2.252/2.265, respectivamente, eles apresentaram as mesmas razões de defesa e com textos essencialmente idênticos, motivo pelo qual serão analisadas em conjunto.

Alegaram os defendentes que o poder discricionário permite a administração pública praticar atos com liberdade de escolha, evidentemente pautados na conveniência e oportunidade, sem perder de vista os demais princípios e normas jurídicas que regem o tema. Tendo em vista que o administrador deve fazer escolha entre as alternativas permitidas no ordenamento jurídico vigente, excluindo assim atitudes arbitrárias.

Ainda, que a Câmara Municipal não pode e não deve renunciar aos serviços contratados, tendo em vista que as assessorias contábeis e jurídicas são imprescindíveis para o bom e adequado andamento do processo legislativo.

Outrossim, sustentaram que a remuneração prevista na Resolução de nº 002, de abril de 2009, no valor de R\$965,00 (novecentos e sessenta e cinco reais) para os cargos de Assessor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Jurídico e de Assessor Contábil, era muito baixa e que não encontraram profissional capacitado que aceitasse exercer o múnus por uma pífia remuneração.

Isso pois, além do valor ser muito aquém daquele estabelecido na tabela da OAB/MG, a carga horaria é extensa, o que impossibilitou a nomeação de profissional no Cargo em Comissão.

Desse modo, concluíram que, considerando as razões acima expostas o ente público pode usar de seu poder discricionário e realizar os contratos necessários ao bom andamento do serviço, desde que sejam observados os demais preceitos legais.

Defendente: Gilson Jacinto de Barros

Inicialmente, sustentou o defendente que não há que se falar em irregularidade na contratação das empresas Costa & Guedes Advocacia e Sercom T & A Ltda.

Ademais, alegou que os serviços de advocacia e de contabilidade na Administração Pública são imprescindíveis à salvaguarda do erário, prestando-se o advogado público e o contador a defender os interesses do ente público

Da mesma forma, sustentou que é inafastável a participação de ambos os profissionais na consultoria e assessoria ao administrador público no exercício do seu mister, prevenindo a prática de atos ilegais que possam ser causa de responsabilização do Estado, em especial, aquelas que repercutam diretamente sob o patrimônio público.

E que neste contexto, ante a imprescindibilidade dos serviços contábeis e jurídicos, o defendente realizou a contratação em conformidade com a discricionariedade do administrador, sempre em busca do atendimento ao interesse público.

Alegou ainda, que o poder discricionário consiste na faculdade concedida pela norma jurídica à Administração para que esta emane os atos administrativos, gozando de liberdade na escolha da conveniência e oportunidade dos mesmos. E que, essa liberdade não reside no ato por completo, pois quanto à competência, à forma e à finalidade, a Administração está vinculada ao disposto em lei.

Dessa forma, aduziu que algumas normas permitem pequena margem de liberdade para o administrador público na tomada de decisões frente aos casos concretos do dia a dia administrativo, a qual se denomina discricionariedade. Entretanto, a norma pode apresentar escolhas claras e definidas ou escolhas que abrangem conceitos jurídicos indeterminados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

E que, ao se deparar com os mencionados conceitos, o administrador deverá exercer o poder-dever discricionário, calcado nos princípios inerentes à administração pública, explícitos no art. 37 da Constituição Federal e implícitos no texto da Lei Maior e nas leis que amparam a atividade administrativa, com a finalidade única de atender ao interesse público.

Assim, sustentou que fica claro que, para atingir o interesse público poderá o Administrador escolher entre as opções que lhe são colocadas, aquela que melhor atenderá as necessidades da administração, que foi exatamente o que ocorreu no presente caso dos autos

Ademais, alegou que em nenhum momento foi colocado qualquer reparo aos processos licitatórios que resultaram na contratação das empresas Alexandre Baita Cardoso Assessoria Contábil (SERCOM T&A), e Costa & Guedes Advocacia, seja quanto ao procedimento adotado, seja quanto aos valores contratados.

Ressaltou que, mesmo aplicando os índices de atualização monetária, os valores pagos às empresas citadas são inferiores a aqueles despendidos pela Câmara Municipal de Antônio Prado de Minas para remunerar os profissionais que executam as mesmas funções que eram executadas pelas empresas contratadas.

E concluiu que, a discricionariedade adotada pelo defendente não causou danos ao erário, tendo objetivado unicamente a prestação dos serviços indispensáveis ao Poder Legislativo, dentro do seu poder discricionário de atuação.

ANÁLISE

No que tange as contratações das empresas Costa & Guedes Advocacia e SERCOM T&A Ltda., observa-se que as alegações apresentadas pelos Defendentes se concentrou na defesa do exercício do poder discricionário, que permite à administração pública praticar atos com liberdade de escolha, evidentemente pautados na conveniência e oportunidade, sem perder de vista os demais princípios e normas jurídicas que regem o tema.

Neste contexto, é fundamental verificar se a administração observou ao exercer o poder-dever discricionário, o princípio da motivação, o qual, determina que a autoridade administrativa deve apresentar as razões que a levaram a tomar uma decisão.

A motivação é uma exigência do Estado de Direito, ao qual é inerente, entre outros direitos dos administrados, o direito a uma decisão fundada, motivada, com explicitação dos motivos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Compulsando os autos, observou-se que em todas as solicitações de contratação, às fls. 154, 346, 464, 592, 673, 1597, 1736, 1856, 2006, a justificativa apresentada foi: “não existe no quadro de servidores públicos da câmara, funcionário habilitado e especializado para realizar tais serviços e, sendo estes serviços imprescindíveis para o devido funcionamento desta Casa, necessário se faz a referida contratação”.

Não há, pois, nos autos nenhuma justificativa, demonstrado os motivos que levaram a Administração a escolher contratar por meio de licitação e não por recrutamento amplo, como previsto na Lei de estrutura Administrativa.

Em nenhum momento os defendentes justificaram suas escolhas com os argumentos aqui expostos, no sentido de que a remuneração prevista na Resolução n. 002, de abril de 2009, para os cargos de Assessor Jurídico e de Assessor Contábil, era muito baixa e que não encontrou profissional capacitado que aceitasse exercer o múnus por uma pífia remuneração.

Outrossim, que além do valor ser muito aquém daquele estabelecido na tabela da OAB/MG, a carga horaria é extensa, o que impossibilitou a nomeação de profissional no Cargo em Comissão.

Desse modo, cabe ressaltar que, se a dificuldade de contratação se resumia a baixa remuneração prevista na Resolução n. 002/2009, bastava à administração realizar um estudo de mercado e propor uma alteração dessa resolução.

Ademais, é importante ressaltar que, para a prestação de serviços advocatícios este Tribunal exarou entendimentos no sentido de que a prestação de serviço jurídico-advocatório é uma atividade profissional que deve ser realizada pelo corpo jurídico do próprio município, admitindo a terceirização a uma sociedade civil de advogados quando este não possuir procuradores suficientes, porém de forma motivada, desde que haja procedimento licitatório.

No mesmo processo, há ainda o entendimento do caráter excepcional da contratação face ao volume de serviços extraordinários, que ultrapasse a capacidade do quadro de procuradores (processo n. 873919). Portanto, seguindo entendimento desta Corte de Contas, fica afastada a possibilidade da discricionariedade da contratação.

Pelo exposto esta coordenadoria entende que as alegações dos defendentes não são suficientes para afastar a irregularidade.



2 - Concessão indevida de diárias à empresa Costa & Guedes Advocacia, cujo importe líquido totaliza o valor de R\$ 3.516,45 (três mil quinhentos e dezesseis reais e quarenta e cinco centavos) em dano ao erário;

Defendente: Gilcélia Lourenço Ferreira

Afirmou a defendente, não haver dúvidas de que o serviço foi realizado a fim de atender o interesse público e que a autorização de pagamento da despesa se deu a partir da previsão contida no Contrato.

Ainda, sustentou que a ação do Agente Político deve ser pautada nos princípios que regem a administração pública, nesse caso, especialmente os princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade, auferem liberdade de ação sem desprezo dos critérios legais.

E que, segundo tais princípios as decisões têm que atender a prudência, moderação e tomando atitudes adequadas, considerando a finalidade a ser alcançada, bem como os motivos que envolveram a prática do ato. Levando-se em conta a proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade.

Ademias, alegou que ao decidir, observou os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, tendo em vista que os serviços externos foram prestados a favor e no interesse da Câmara Municipal de Antônio Prado de Minas, sendo justo e correto o ressarcimento da despesa, sob pena de enriquecimento sem causa por parte do ente público.

Por fim, afirmou que a conduta não deve ser questionada, considerando o contrato celebrado entre as partes, o qual obedeceu a legislação pertinente.

Defendentes: Empresa Costa & Guedes Advocacia e Gilson Jacinto de Barros

Inicialmente, registre-se que embora os representados tenham se manifestado individualmente, às fls. 2.285/2.304 e 2.305/2.329, respectivamente, eles apresentaram as mesmas razões de defesa, com textos essencialmente idênticos, motivo pelo qual serão analisadas em conjunto.

Alegaram os defendentes que não seria justo a empresa prestadora de serviços suportar as despesas decorrentes de viagens quando a serviço da Câmara Municipal.

Ademais, informaram que quando a empresa foi convidada para participar do procedimento licitatório que resultou em sua contratação, entre os documentos que compunham o edital constava a minuta do contrato, onde na cláusula 6.4 encontrava-se a previsão do ressarcimento das despesas através de diária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Desse modo, sustentaram que não foi a empresa contratada que fez constar tal cláusula do contrato, mas sim a própria administração e, portanto, não pode a empresa contratada ser penalizada por tal situação.

Por fim, alegaram que se aplicam neste caso os Princípios da Proteção da Confiança Legítima e da Segurança Jurídica, devendo ser afastada qualquer responsabilidade da empresa contratada por qualquer irregularidade que porventura existente.

ANÁLISE

No que tange a concessão indevida de diárias à empresa Costa & Guedes Advocacia, totalizando o valor de R\$ 3.516,45 (três mil quinhentos e dezesseis reais e quarenta e cinco centavos) em dano ao erário, vale ressaltar que, em momento algum o apontamento técnico discorre sobre a impossibilidade de se ressarcir o contratado, por eventuais despesas em decorrência da prestação de serviços externos a favor e no interesse da Câmara Municipal de Antônio Prado de Minas.

Contudo, a referida cláusula constante da minuta do contrato não é válida, pois vincula o ressarcimento à norma restrita de natureza administrativa, que tem por escopo o ressarcimento de despesas arcadas pelos agentes subordinados ao órgão no desenvolver de suas atribuições, de forma indenizatória.

Desse modo, trata-se de matéria direcionada a tutelar a funcionalidade da administração interna da Câmara Municipal, cuja criação, modificação e/ou extinção deve ser determinada apenas por norma própria, em respeito ao princípio da legalidade, constado no Art. 37, caput, da Constituição da República.

Sendo assim, nada impede que eventuais despesas em decorrência da prestação de serviços externos, sejam ressarcidas ao contratado, desde que haja previsão contratual para isso, com regramento e critérios próprios.

Ademais, quanto a alegação da contratada, “ de que não foi a empresa contratada que fez constar tal cláusula do contrato, foi a própria administração, assim não pode a empresa contratada ser penalizada por tal situação”, esta não deve prosperar, pois, ela foi contratada exatamente para prestar serviços de assessoria e consultoria jurídica, logo, causa estranheza esta não ter percebido a impropriedade do dispositivo, além disso, é ela a beneficiária, portanto, solidária na responsabilidade.



Dessa forma, entende-se que tendo em vista que as alegações dos defendentes não apresentaram elementos que permitam a modificação do estudo inicial, fica ratificada a irregularidade apontada.

3 - Pagamento de quantias excedentes em diárias de viagem para combustível a Vereadores, totalizando o dano ao erário em R\$ 16.800,00 (dezesesse mil e oitocentos reais).

Defendentes: Antônio Carlos Volpato, Arthur Francisco da Costa Neto, Gilcélia Lourenço Ferreira e Gilson Jacinto de Barros.

Inicialmente, registre-se que, embora os quatro agentes públicos tenham se manifestado individualmente, às fls. 2.179/2.208, 2.227/2.251, 2.252/2.265, e 2.305/2.321, respectivamente, eles apresentaram as mesmas razões de defesa, com textos essencialmente idênticos, motivo pelo qual serão analisados em conjunto.

Alegam os defendentes que, o pagamento de diária de viagem é uma forma de indenização em que deve ser observado o estabelecido previamente em lei e a sua regulamentação em ato normativo próprio do respectivo Poder.

Ainda, que no caso da Câmara Municipal de Antônio Prado de Minas, referente ao período discutido nos autos, o instrumento normativo que amparava o pagamento de diárias era a Resolução n. 001/2013, com as modificações introduzidas pela Resolução n. 005/2015.

Desse modo, informaram que em novembro de 2015 a Câmara Municipal de Antônio Prado de Minas aprovou a Resolução n. 005/2015, que concedeu nova redação ao parágrafo único do art. 11 da Resolução n. 001/2013, objetivando modificar o valor pago a título de indenização por quilômetro rodado, passando a ser de R\$ 1,50 (um real e cinquenta centavos).

Ademias, alegaram que solicitaram mediante requerimento, cópia da resolução aprovada pela Casa no dia 16 de novembro de 2015, mas que o atual presidente informou que não tinha condições de fornecer cópia da resolução, pois a mesma não foi encontrada no arquivo.

Sendo assim, sustentaram ter convicção de que, após a aprovação foram cumpridas as demais determinações legais e o documento foi arquivado como de praxe. Objetivando comprovar tais alegações anexaram cópia da ata que registrou a Sessão Legislativa, bem como,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

do projeto de resolução apresentado e da certidão emitida pelo Presidente da Câmara na qual informa que não localizou a referida Resolução.

Alegam, ainda, estar equivocado o entendimento da área técnica deste Egrégio Tribunal de Contas, tendo em vista a omissão proposital do denunciante no encaminhamento de toda a documentação.

Isso pois, o art. 11 da Resolução n. 001/2013, vigente a época dos fatos em apuração, consignava que: “nos casos em que o vereador ou servidor utilizar, mediante necessidade e autorização prévia do Presidente da Câmara, veículo particular ou de aluguel para viagem, para tratar de assuntos de interesse do Poder Legislativo, fará jus a indenização pelas despesas realizadas” e mais adiante, o parágrafo único do referido artigo estabeleceu o valor da indenização em R\$ 0,70 (setenta) centavos, posteriormente modificado para R\$ 1,50 (um real e cinquenta centavos), tendo em vista a nova redação conferida pela Resolução n. 005/2015.

Sendo assim, sustentaram que quando a Resolução sem número de 2014 alterou o Anexo I da Resolução n. 001/2013, a mesma não objetivou excluir a indenização com combustível, mas que para as viagens superiores a 201 km, o pagamento seria feito com fundamento no parágrafo único do art. 11 da Resolução n. 001/2013.

Por fim, ressaltaram que com a nova redação, tem que se considerar a distância de ida e volta entre Antônio Prado de Minas e Belo Horizonte, bem como, uma média de quilômetros rodados na cidade, o que perfazem um total de 700 km e que, dessa forma os valores pagos efetivamente correspondem aos termos do contido na Resolução n. 005/2015, motivo pelo qual não existe nenhuma irregularidade nos valores recebidos pelos defendentes, que pautaram seus atos em instrumento legislativo adequado e em pleno vigor junto à Câmara Municipal.

ANÁLISE

No que tange ao pagamento de quantias excedentes em diárias de viagem para combustível a Vereadores, totalizando o dano ao erário de R\$ 16.800,00 (dezesesseis mil e oitocentos reais), analisando os documentos apresentados, às fls. 2.252/2.265, 2.179/2.208, 2.227/2.251 e 2.306/2.321, observa-se que todos os defendentes apresentaram cópia do projeto de Resolução n. 005/2015 (altera dispositivo da Resolução n. 001/2013), cópia da ata da Sessão Legislativa que aprovou a referida resolução e Certidão emitida pelo atual Presidente da Câmara, na qual informa que não localizou a referida Resolução nos arquivos da Câmara



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Municipal, mas que consta na Ata da reunião ordinária de 18 de novembro de 2015, a votação e aprovação da referida Resolução.

Ainda, verifica-se que, conforme informado, a Resolução n. 005/2015 concedeu nova redação ao parágrafo único do art. 11 da Resolução n. 001/2013, para fins de modificar o valor pago a título de indenização por quilômetro rodado, passando a ser de R\$ 1,50 (um real e cinquenta centavos).

Ademais, analisando os valores pagos constantes dos anexos I, II, III e IV, às fls. 2.133/2.136, do relatório técnico e utilizando o valor de R\$ 1,50 como multiplicador, constata-se que o resultado foi exatamente igual.

Dessa forma, entende-se que fica sanada a irregularidade referente ao pagamento de quantias excedentes em diárias de viagem para combustível a Vereadores, totalizando o dano ao erário de R\$ 16.800,00 (dezesesseis mil e oitocentos reais).

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, examinados os fatos, as alegações dos defendentes e os documentos que instruem estes autos, entende-se que procedem as alegações dos defendentes quanto ao item **3**, referente ao pagamento de quantias excedentes em diárias de viagem para combustível a Vereadores, ficando, portanto, desconsiderado o apontamento.

Contudo, ficam mantidos os apontamentos **1** e **2** do relatório técnico, quais sejam: contratação das empresas Costa & Guedes Advocacia e SERCOM T&A Ltda. realizadas de forma indevida e concessão indevida de diárias à empresa Costa & Guedes Advocacia, cujo importe líquido totaliza o valor de R\$ 3.516,45 (três mil quinhentos e dezesesseis reais e quarenta e cinco centavos) em dano ao erário.

1ª CFM/DCEM, em 08 de julho 2020.


Carlos Alberto Gonçalves Fleury
Analista de Controle Externo
TC 2502-7



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n.: 1058521
Natureza: Representação
Representante: Jova Jacinto de Barros – Presidente da Câmara Municipal de Antônio Prado de Minas
Representados: SERCOM T & A LTDA – ME, COSTA & GUEDES ADVOCACIA, Vereadora Gilcélia Lourenço Ferreira e outros
Exercício: 2018

Em cumprimento ao despacho de fl. 2.283, encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas.

1ª CFM/DCEM, em 08 de julho de 2020


Maria Helena Pires
Coordenadora de Área

TC- 2172-21