



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

PROCESSO: 811887
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO (INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA)
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DO RIO ABAIXO
REPRESENTANTES: MARIA DE LOURDES DUARTE E JOAQUIM ANDRADE DOS REIS - VEREADORES
RESPRESENTADOS: RILTON CARLOS DE ALVARENGA, PREFEITO MUNICIPAL E OUTROS
EXERCÍCIOS: 2005 a 2010.
RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES.
REEXAME

Os presentes autos versam sobre fatos apurados na inspeção extraordinária realizada na Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Rio Abaixo, tendo como base a **Representação** protocolada nesta Corte de Contas pelos vereadores: Sra. Maria de Lourdes Duarte e Sr. Joaquim Andrade dos Reis, sobre a realização de despesas sem licitações, licitações irregulares e atos administrativos não afetos ao interesse público praticados pelo Prefeito e por agentes públicos.

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas Gerais de Inspeções e Auditorias aprovadas pela Resolução nº 10/98 desta Corte, relativamente aos exercícios de 2005 a 2010.

A referida inspeção gerou o relatório de fls. 7.155 a 7.239, acompanhado de documentação, que apresentou as seguintes irregularidades:

- 1 - Falhas nos controles internos;
- 2 - Despesas efetuadas sem licitação;
- 3 - Licitações efetuadas irregularmente; e
- 4 - Falhas na fiscalização da execução contratual.

Diante das irregularidades verificadas pela equipe inspetora, o Exmo Sr. Conselheiro Relator determinou o encaminhamento ao Ministério Público para a devida manifestação (fl. 7.242), que opinou pela citação pessoal de todos os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

jurisdicionados (fls. 7.243 a 7.265), para que, no prazo regimental, apresentassem as alegações e/ou documentos que julgassem pertinentes ao apontamento no relatório técnico, sob pena de revelia. Acatando a opinião do Ministério Público e nos termos da Lei Complementar nº 102/2008 e do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais, o Conselheiro Relator, conforme despacho de fls. 7.279/7.280, determinou a intimação de todos os envolvidos.

Os representados foram devidamente intimados como provam os documentos de fls. 7.294 a 7.299, trazendo aos autos a defesa de fls. 7.305 a 7.341.

Cumprindo determinação de fl.7.344, retornam os autos a este Órgão Técnico para análise das justificativas apresentadas.

DA DEFESA

Alegam em síntese que:

Controle interno – *“O apontado acúmulo de funções entre os membros da Comissão de Controle Interno do período reflete as dificuldades administrativas internas quanto ao provimento de funções que exigem qualificação ou conhecimento técnico, no âmbito do Município de Santo Antônio do Rio Abaixo. De igual forma, as falhas encontradas nos procedimentos de controle interno evidenciam a mesma ausência de qualificação técnica para o exercício da função.”*

“Diante do contexto, em 2010, a Prefeitura Municipal (...) terceirizou as atividades de Controle Interno, buscando aperfeiçoá-la, sendo certo que a inobservância de instruções normativas quanto à não terceirização foram sopesadas com inferioridade com relação à necessidade de efetivo Controle, do cumprimento de normas legais e constitucionais afins à função.” (grifo nosso)

Licitações – *“As falhas gerais apontadas nos procedimentos de licitação e afins, notadamente no que se refere à numeração de páginas, ordenação de documentos, rubricas, cadastros e controle de compras, etc. guardam direta relação com a ausência de profissionais capacitados, no âmbito municipal, aptos a atuarem em procedimentos licitatórios relativamente complexos. As falhas, mais uma vez, decorrem das dificuldades administrativas internas quanto ao provimento de funções que exigem qualificação ou conhecimento técnico.”*

“Na mesma órbita de justificativas incluem-se as modalidades licitatórias designadas como Convites nas quais não constam declarações de recursos orçamentários suficientes (constam recursos orçamentários – art. 14 da Lei 8.666/93),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

pesquisa de preços, pareceres jurídicos assinados, atas circunstanciadas, contagem de prazos falha, dentre outros.”

Citam mais:

Não parece razoável e não constitucional presumir má-fé na execução dos procedimentos licitatórios em virtude de falhas procedimentais genéricas, sem vinculação a intento escuso, ou seja, presença de dolo específico a determinada ação ou finalidade ilícita. Que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade, que destoa das conclusões do relatório que por presunção atribuem culpa, dolo e penalidades e desprezam a existência da boa-fé.

Que não houve dano ao erário nas licitações, por falta de especificações claras quanto ao objeto, nem traduz superfaturamento a variação de preços, que é de mercado, sendo óbvio (*sic*) a ocorrência de falha no controle de compras por falta de profissionais capacitados, no âmbito municipal, aptos a atuarem em procedimentos relativamente complexos e burocráticos, e nem todo ato irregular ou ilegal configura ato de improbidade.

Que não há vedações legais que impeçam a participação de parentes do Prefeito, donos das empresas vencedoras das licitações, nem da empresa de propriedade da Vice-Prefeita, nem de parentes de vereadores, nas apontadas no relatório técnico.

Alegam, também, a legalidade nas contratações por inexigibilidade, citando a notória especialização e a discricionariedade, como fator de caracterização da singularidade do objeto, que permite ao gestor a escolha do profissional ou firma, com base no grau de confiança que nele deposita.

Quanto às falhas nos leilões e fiscalizações das execuções contratuais, creditam que as mesmas são decorrentes, como as demais, a falta de funcionários qualificados para executarem as funções que exigem conhecimento técnico.

Cita jurisprudências e ensinamentos doutrinários recorrentes em apoio aos argumentos expendidos na defesa.

DA ANÁLISE

A defesa apresentada por Rilton Carlos de Alvarenga e outros admite “*in totum*”, que as irregularidades citadas no Relatório Técnico de fls. 7.155 a 7.239 **são verdadeiras, e não juntam quaisquer documentos que desconstituem os atos e fatos ali apontados.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

Senão vejamos:

Os representados alegam que as falhas, nos controles internos, nas realizações de despesas sem licitação, nas licitações, nas inexigibilidades, nos leilões irregularmente realizados, e na falta de fiscalização das execuções contratuais, **só ocorreram por falta de pessoal qualificado para exercerem as funções que exigem qualificação e conhecimento técnico em face dos procedimentos complexos e burocráticos**, e que por isso mesmo, admitem que em 2010, terceirizou as atividades de Controle Interno.

Destaca-se, oportunamente, que os procedimentos ditos pela Defesa, complexos e burocráticos, datam do ano de 1993, quando o texto legal foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República, contando, hoje com 19 (dezenove) anos de vigência.

A **presunção de legitimidade** do ato administrativo diz respeito à sua elaboração em conformidade com a lei e está presente em todo ato administrativo, e decorre de uma necessidade da Administração Pública, uma vez que suas atividades seriam inviáveis caso ela fosse obrigada a recorrer ao Poder Judiciário para validar seus atos. O que não ocorreu nas irregularidades citadas no Relatório Técnico, uma vez que os atos praticados estão viciados, portanto, esta presunção deixou de existir. A legitimidade administrativa arguida pelos Defendentes, a qual não lhes socorrem, refere-se à autoexecutoriedade de o Poder Público executar diretamente os seus atos. Não para sanar atos irregulares praticados pelo próprio órgão que o expediu.

Quanto ao dano ao erário – Pela total falta de controle da Administração Municipal, amplamente admitida em Defesa, tanto do Setor de Controle Interno, do setor de Compras, do departamento de Licitação etc., não tem como eles alegarem que não houve dano ao erário, pela simples afirmação de que tais atos foram praticados pela ausência de servidores capacitados, por falhas genéricas sem grandes consequências, pelo descontrole involuntário do setor de compras. O dano ao erário restou evidenciado pela análise técnica da equipe desta Corte, conforme comprova a materialização dos autos.

O Sr. Prefeito (Rilton Carlos de Alvarenga) já se encontra em seu segundo mandato. Juntamente com ele está sua cunhada Geralda Alvarenga Bittencourt Catizani e seu cunhado Caio Eustáquio Catizani Quintão, que respondeu pela Secretaria de Obras, Compras e Licitação, Comissões de Licitação e de Avaliação de Veículos Leiloados, portanto, contam com muitos anos de administração pública, conseqüentemente, tinham e têm conhecimentos administrativos suficientes. Além do mais, a Prefeitura contratou e paga uma *Assessoria Jurídica, que conforme processo de inexigibilidade, se diz altamente especializada em assessorar o setor administrativo*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

público. Diante disso, se alguns dos serviços necessitassem de orientação técnica, a assessoria jurídica tinha obrigação contratual de prestá-la. Se ele, Prefeito, não soube escolher seus assessores tem culpa “in elegendo”, respondendo, via de consequência, solidariamente pelos atos danosos causados pelos seus subordinados.

Quanto à improbidade administrativa – O servidor no desempenho de função administrativa pública será responsabilizado pelos atos que executar no exercício de suas atribuições em desacordo com leis, regulamentos e demais disposições normativas vigentes.

Segundo definição: *improbidade administrativa é o ato ilegal ou contrário aos princípios da Administração, cometido por agente público, durante o exercício de função pública ou decorrente desta.* Nos termos do art. 37 da Constituição Federal c/c o art. 3.º da Lei Federal n.º 8.666/93, são princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência.

Constituição Federal/88

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

Lei Federal n.º 8.666/93

Art. 3.º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Conforme Declarações de fls. 261/270, Angelina Oliveira Dias Quintão (dona da Mercearia Julia), vencedora de várias licitações, é **prima** do Prefeito; Marilac Catizani Quintão (Convite n.º 02/2008) é **cunhada**; Carlos Humberto Catizani Quintão (Inexigibilidade – Hotel Pousada e Restaurante Ltda.) é **cunhado**; Marcílio Alvarenga Dias e Haides da Costa (Convite n.º 07/2009) são **sobrinhos**; Geralda Alvarenga Bittencourt Catizani, Caio Eustáquio Catizani Quintão, **membros das Comissões Licitações** (Portarias n.ºs 003/2005, 001/2007, 001/2008, 002/2009 e 001/2010, às fls. 2.136, 2.314, 2.410, 2.569, 2.769 e 2.890, respectivamente), são **cunhados**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

Cabe ressaltar que as pesquisas de preços, nos processos em que participou Angelina Oliveira Dias Quintão - ME, foram efetuadas em sua empresa e ela se sagrou vencedora em todas as licitações em que participou, com os mesmos valores cotados nas pesquisas. Com relação à Comercial Roart Ltda., de propriedade da **Vice-Prefeita**, nem pesquisas de mercado foram efetuadas. Júlio Antônio Filho, dono da firma Júlio Antônio Filho - ME, é **irmão do vereador** José Antônio de Sá, sem pesquisa de preços. Conforme documentação acostada aos autos, as pessoas acima apontadas são: sobrinhos, prima, cunhados e aliados políticos do Prefeito, ou são funcionários municipais, ou então os vencedores das licitações, em total afronta a legislação que rege a Administração pública.

Além das irregularidades verificadas nas licitações tais como: falta de previsão de recursos orçamentários, falta de pesquisa de preços, pareceres jurídicos sem assinatura, atas não circunstanciadas, falta de justificativas e de autorizações da autoridade competente para prorrogações dos prazos contratuais, prazos recursais não obedecidos, falta de acompanhamento da execução dos contratos, amplamente admitidas pela defesa, ocorreram contratações efetuadas sem a abertura do devido procedimento licitatório, valores pagos a maior, conforme demonstrativos de fls. 6.541/7.064, 13.º salário pago a não funcionário.

Ante o exposto, nota-se, que os princípios da legalidade, da isonomia, da probidade administrativa, da impessoalidade, da moralidade, da vinculação ao edital e do julgamento objetivo, estabelecidos em lei foram completamente violados. Conseqüentemente, os atos de improbidade administrativa e a apuração de dano ao erário municipal estão devidamente comprovados.

As contratações por Inexigibilidade de Licitação não atenderam os requisitos do art. 25, da Lei Federal n.º 8.666/93.

De acordo com o artigo citado, a licitação somente é inexigível quando houver a inviabilidade de competição, ou por contratação de serviço que tenha natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, nenhuma dessas situações ocorreram nas inexigibilidades apontadas como irregulares.

A prestação de serviços rotineiros de advocacia deve ser realizada por procuradores do quadro próprio da Administração. Portanto a contratação direta, como no caso, torna-se impossível.

A Administração tem o dever de promover a mais ampla pesquisa de mercado para verificar se, realmente, não existem outros em condições de prestar os serviços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

A discricionariedade alegada, é a liberdade conferida por lei ao administrador público para que nos limites nela contidos e observados a conveniência e a oportunidade, adote, no caso concreto, a solução mais adequada a satisfazer o interesse público. O que não ocorreu nos processos de inexigibilidades apontados no relatório técnico.

Diante de todo o exposto, ratificam-se os apontamentos técnicos constantes do relatório de inspeção às fls. 7.155 a 7.239.

CONCLUSÃO

De acordo com o demonstrado neste exame, as justificativas apresentadas foram devidamente analisadas, permanecendo as irregularidades anotadas no relatório técnico de fls. 7.155 a 7.239, devendo os responsáveis Rilton Carlos Alvarenga (Prefeito), Geralda Alvarenga Bittencourt Catizani, Antônio Januário Quintão, Caio Eustáquio Catizani Quintão, Maria Geralda de Moraes Cândido e Luciene Costa Bittencourt (membros das comissões de licitação), responderem pelas infringências:

- dos artigos 2º, 3º, 9º e inciso IV e § 3º, 13, 15, § 7º incisos II e III, 21 e inciso III, 22, § 3º, 25, 26, Parágrafo Único, incisos II e III, 38 “caput” e inciso VI, 40 “caput”, 41, 43 incisos III e VI e § 1º, 45 inciso I, 57, § 2º, 61 Parágrafo Único, 66, 67 “caput”, 76, 109 inciso I e § 6º da Lei Federal n.º 8.666/93;

- da Súmula 40 do TCEMG;

- do art.1º, inciso II e § 3º; Lei Federal n.º 8.906/94;

- do art. 585 inciso II do CPC;

- do art. 63 da Lei Federal n.º 4.320/64;

- do art. 89 da Lei Orgânica Municipal;

- do art. 37, “caput” e § 4º da Constituição Federal;

- dos art. 10 “caput” e inciso VIII e art. 11 da Lei Federal n.º 8.429/92 e

- do art. 44 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

- pelo ressarcimento aos cofres públicos dos valores de **R\$ 60.720,35**, pagos a maior e de **R\$ 9.700,00** pagos a título de 13.º salário, nos termos dos artigos 7º, inciso VIII e 37, § 4º da Constituição Federal.

- as irregularidades são passíveis de sanções previstas nos art. 91 c/c o art. 95, II da Lei Complementar n.º 33 de 28/06/1994, inciso II do artigo 236, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da Resolução n.º 10 de 03/07/1996, e no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal

inciso II do artigo 85 da Lei Complementar n.º 102/2008, inciso II do artigo 318 do atual Regimento Interno do Tribunal de Contas (Resolução n.º 02/2008), normas de regência à época dos fatos,

À consideração superior.

DCEM/ 3.ª CFM, em 26/11/2012.

Daniel Villela
Analista de Controle Externo
TC – 1.787-3