



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Processo n.º: 1.058.715
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Pirapora
Ano Referência: 2019

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia formulada por Cláudio Tadeu Fernandes Teixeira, com pedido de cancelamento do Pregão Presencial nº 75/2018 - Processo Licitatório nº 104/2018, na qual apontou possíveis irregularidades, promovido pela Prefeitura Municipal de Pirapora, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de auditoria externa independente, com escopo fiscal, contábil e administrativa, concernente à administração municipal do período de janeiro/2013 a dezembro/2017 (Peça 14).

O relator (Peça 02) determinou a intimação da Sra. Marcella Machado Ribas Fonseca - Prefeita Municipal, do Sr. Luiz Carlos Nunes - Pregoeiro e subscritor do edital e do Sr. Fidelis da Silva Morais Filho - Diretor de Gabinete e subscritor do Termo de Referência, nos seguintes termos:

- (1) prestem, se entenderem conveniente ou oportuno, esclarecimentos sobre os fatos denunciados;
- (2) informem os pontos retificados no edital do Pregão Presencial nº 75/2018 (Processo Licitatório nº 104/2018) (...); e
- (3) encaminhem, de forma sequencial, cópias dos documentos constantes dos autos do Pregão Presencial nº 75/2018 (Processo Licitatório nº 104/2018), sob pena de aplicação da multa prevista no art. 85, III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008. (...)

Devidamente intimados (peças 14/15), os responsáveis enviaram esclarecimentos e documentação referente ao processo licitatório em estudo.

Dessa forma, os autos foram encaminhados à Unidade Técnica (Peça 03) que concluiu pela irregularidade da contratação de empresa para prestação de serviço de auditoria externa independente, com escopo fiscal, contábil e administrativo, concernente à administração municipal do período de janeiro/2013 a dezembro/2017, considerando como responsáveis a Sra. Marcella Machado Ribas Fonseca, Prefeita Municipal, Sr. Darci de Souza Maia, Secretário Municipal de Administração e Finanças, ambos subscritores da autorização de abertura da licitação, bem como o Sr. Fidelis da Silva Morais Filho, Diretor de Gabinete e subscritor do termo de referência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Os autos retornam ao relator que, no despacho na peça 04, determinou nova intimação da Sra. Marcela Machado Ribas Fonseca, Prefeita Municipal de Pirapora, a fim de instruir os autos, que *“encaminhe, de forma sequencial, cópias: (1) dos documentos constantes dos autos do Pregão Presencial nº 75/2018 (Processo Licitatório nº 104/2018) a partir da página 336 daqueles autos, incluída cópia do contrato, se existente; e (2) dos documentos relativos à execução contratual, se existentes, incluídas cópias dos comprovantes de prestação dos serviços e dos pagamentos realizados a favor da empresa contratada.”*

Devidamente intimada, a Sra. Marcela Machado Ribas Fonseca, Prefeita Municipal, encaminhou a documentação juntada nas peças 15/16, conforme declaração de autenticidade da documentação a partir da página 336 daqueles autos, e, quanto aos documentos referentes à execução contratual informou que *“o processo licitatório ainda não alcançou a fase de homologação.”*

Embora não intimado, o Sr. Luiz Carlos Nunes, Pregoeiro Municipal, (Peça 15), além de encaminhar documentação juntada na peça 15, informou que as cópias reprográficas solicitadas foram enviadas via SEDEX e que o *“Processo Licitatório em questão ainda não foi homologado, motivos pelos quais não seguirão cópias (xerox) atinentes à execução contratual”*.

Assim, o relator, despacho na peça 05, determinou que os autos fossem encaminhados ao Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (Peça 06) que, em manifestação preliminar, requereu a *“citação dos responsáveis nos termos propostos pela Unidade Técnica”* apontada no exame na peça 03.

Retornam os autos ao relator, (Peça 07), que após obter informação no *site* da Prefeitura Municipal de Pirapora de que o Pregão Presencial nº 75/2018 - Processo Licitatório nº 104/2018 tinha sido finalizado, determinou a intimação da Sra. Marcela Machado Ribas Fonseca, Prefeita Municipal de Pirapora, para encaminhar, *“de forma sequencial, cópias: (1) dos documentos constantes dos autos do Pregão Presencial nº 75/2018 (Processo Licitatório nº 104/2018) a partir da página 531 daqueles autos, incluída cópia do contrato, se existente; e (2) dos documentos relativos à execução contratual, se existentes, incluídas cópias dos comprovantes de prestação dos serviços e dos pagamentos realizados a favor da empresa contratada.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Devidamente intimada, a responsável encaminhou a documentação juntada na peça 16, assim, o relator (Peça 08), determinou a citação, dos responsáveis abaixo identificados, para apresentarem defesa, sobre os referidos apontamentos, conforme relatório técnico (Peça 03) e manifestação preliminar do Ministério Público de Contas (Peça 06):

- (1) Fidelis da Silva Moraes Filho, considerando que, na qualidade de Diretor de Gabinete da Prefeitura Municipal de Pirapora, assinou o pedido de abertura do procedimento licitatório e o Anexo I do edital (Termo de Referência) do Pregão Presencial nº 75/2018, documentos nos quais constam a justificativa para o Município realizar a contratação e a descrição dos serviços a serem contratados (...);
- (2) Marcella Machado Ribas Fonseca, considerando que, na qualidade de Prefeita Municipal de Pirapora, assinou o ato de homologação do Pregão Presencial nº 75/2018 (...); e
- (3) Sinvaldo Alves Pereira, considerando que, na qualidade de Secretário Municipal de Governo de Pirapora, assinou o Contrato nº 065/2019, decorrente do Pregão Presencial nº 75/2018 (...).

Devidamente citados, os responsáveis acima referidos prestaram esclarecimentos e encaminharam documentação juntada na peça 16, sendo os autos enviados à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL (Peça 09) que considerando que a sua competência, no que se refere às denúncias/representações, restringe-se ao exame prévio de ato convocatório de licitação, o que exclui os processos com contratos firmados, independentemente da fase processual, encaminhou os autos para análise técnica dessa Coordenadoria

Em 11/09/2019, a Administração Pública, por meio de procurador, encaminhou Relatório de Auditoria a fim de comprovar o desvio de finalidade da denúncia apresentada, conforme documentação juntada nas peças 16/17.

Dessa forma, o relator determinou a juntada da referida documentação bem como o encaminhamento dos autos para análise técnica em atendimento ao despacho constante na peça 08.

No relatório técnico (Peça 12) concluiu-se pela solicitação da citação do Sr. Darci de Souza Maia - Secretário Municipal de Finanças de Pirapora para o exame conclusivo dos fatos apontados nos autos e das ocorrências imputadas como de responsabilidade dele na análise técnica na peça 03.

O relator (Peça 08) determinou a citação do Sr. Darci de Souza Maia, Secretário Municipal de Administração e Finanças de Pirapora, para que, apresente defesa e/ou documentos acerca das irregularidades apontadas na Denúncia (peças 14/15), no Relatório



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Técnico (Peça 03) e no parecer preliminar do Ministério Público junto a este Tribunal (Peça 06).

Devidamente citado (Peças 19/20), o Sr. Darci de Souza Maia, Secretário Municipal de Administração e Finanças de Pirapora prestou esclarecimento e encaminhou documentação juntada nas peças 21/23 e 25, assim, os autos retornam para análise técnica em atendimento ao despacho na peça 13.

II – ANÁLISE DAS DEFESAS
DA PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA

A Sra. Marcela Machado Ribas Fonseca, Prefeita Municipal de Pirapora, por meio de procurador, apresentou a defesa nas páginas 223 a 231 do Arquivo 224988, alega que não é parte legítima para figurar no polo passivo do presente feito uma vez que não assinou nem confeccionou o Termo de Referência, apontado como irregular.

Alegou ainda que assinou apenas a homologação e o Contrato nº 065/2019, tudo após o tramite do certame, de acordo com o parecer jurídico constante do processo licitatório.

O Sr. Sinvaldo Alves Pereira, Secretário Municipal de Governo de Pirapora, na sua defesa de páginas 241 a 246 do Arquivo 224988, também arguiu em preliminar que não é parte legítima para figurar no polo passivo do presente feito, pois não praticou nenhum ato na fase interna do certame, não requisitou e nem autorizou a contratação da auditoria externa bem como não foi o autor do Termo de Referência, apontado como irregular.

Afirmou ainda que as duas únicas assinaturas do Secretário de Governo no processo licitatório encontram-se, a saber, no verso da folha 01 (encaminhou o pedido de contratação de auditoria externa ao Secretário de Administração e Finanças para análise e encaminhamento) e ao final de todo o procedimento, após, inclusive, parecer jurídico e homologação, no Contrato 065/2019.

Argumentou que a assinatura do contrato, ao final do processo licitatório, se torna mera formalidade, uma vez que as irregularidades apontadas dizem respeito ao Termo de Referência.

Os defendentes apontaram que o TCU, na decisão 180/1998, entendeu que *“não se pode atribuir aos agentes públicos a responsabilidade pela execução dos atos públicos ou*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

administrativos”, a fim de que a pena não se transfira para além do culpado, portanto, devendo ser afastada qualquer responsabilização da denunciada uma vez que não deu causa a suposta irregularidade no Termo de Referência.

Análise

Quanto responsabilização do agente público o Tribunal de Contas da União contém farta jurisprudência no sentido de *culpa in vigilando* (decorrente da falha ou missão do dever de fiscalizar, no exercício do controle interno, que é inerente às atribuições e prerrogativas do administrador público) e de *culpa in eligendo* (que resulta da responsabilidade do gestor público em relação à escolha dos seus prepostos). A exemplo cita-se o Acórdão 1.247/2006 – TCU – 1ª Câmara:

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIO. NEGADO PROVIMENTO.

1. A delegação de competência não transfere a responsabilidade para fiscalizar e revisar os atos praticados.
2. O Prefeito é responsável pela escolha de seus subordinados e pela fiscalização dos atos por estes praticados. Culpa **in eligendo** e **in vigilando**.

Acerca da questão tratada, cumpre colacionar decisão desta Corte de Contas:

RECURSO ORDINÁRIO N. 851.244 - RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO — PREFEITO MUNICIPAL — INSURGÊNCIA CONTRA IMPUTAÇÃO DE MULTA — PROCEDIMENTO LICITATÓRIO — IRREGULARIDADES — I. RESPONSABILIZAÇÃO SUBJETIVA DO GESTOR PÚBLICO — CULPA IN ELIGENDO E CULPA IN VIGILANDO — II. HOMOLOGAÇÃO DO CERTAME — APROVAÇÃO DOS ATOS PRATICADOS — III. RECURSO IMPROVIDO — MANUTENÇÃO DA MULTA APLICADA

O gestor público pode ser responsabilizado subjetivamente pelos atos praticados pela comissão de licitação, uma vez que concorre para as irregularidades por culpa in eligendo e, ao homologar o certame, por culpa in vigilando, ratificando os procedimentos adotados.

(...)

Quanto a responsabilização pela homologação de um processo de licitação pelo gestor público, cabe citar entendimento do TCU:

“A homologação de um procedimento licitatório não é ato meramente formal, em que a autoridade competente apõe sua assinatura e toma ciência do resultado do certame. Trata-se, na verdade, de ato por meio do qual a autoridade administrativa exerce o controle sobre a legalidade do procedimento. Assim, caso haja alguma irregularidade no transcorrer da licitação, cumpre à autoridade competente rejeitar a homologação”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Acórdão 2318/2017- Plenário

“A autoridade que homologa o processo licitatório é solidariamente responsável pelos vícios identificados no procedimento, exceto se forem vícios ocultos, de difícil percepção”

1. Noutras palavras, ao ratificar os atos do pregoeiro a gestora igualmente se responsabiliza, visto que a ela caberia arguir eventuais falhas na condução do procedimento. Essa linha de exegese está em afino com a interpretação desta Corte de Contas conferida à matéria, conforme os excertos adiante destacados da ferramenta de pesquisa do TCU jurisprudência selecionada: Acórdão 1.526/2016 – Plenário; Acórdão 8.744/2016 – 2ª Câmara; Acórdão 4.843/2017 – 1ª Câmara. Acórdão 3178/2016-Plenário

Acórdão 3178/2016-Plenário

“A responsabilidade da autoridade que homologa a licitação se atém à verificação do cumprimento das macro etapas que compõem o procedimento, de fatos isolados materialmente relevantes e de questões denunciadas como irregulares que tenham chegado ao seu conhecimento, não sendo exigível que a fiscalização a seu cargo abranja todos os dados contidos no procedimento licitatório”.

Assim, não prevalece a ilegitimidade passiva da Sra. Marcela Machado Ribas Fonseca, Prefeita Municipal de Pirapora para figurar como responsável pelas irregularidades constatadas no processo uma vez que não assinou nem confeccionou o Termo de Referência, apontado como irregular. Assinou apenas a homologação e o Contrato nº 065/2019, tudo após o tramite do certame, de acordo com o parecer jurídico constante do processo licitatório.

Importante apontar que o Sr. Luiz Carlos Nunes, além de pregoeiro assinou o edital do Pregão Presencial nº 75/2018, embora não tenha nos autos portaria constando sua nomeação como pregoeiro, somente informação de que o mesmo foi nomeado pela Portaria nº 41, de 07/01/2019 (Peça 15).

Bem como que o Sr. Fidelis da Silva Moraes Filho, Diretor de Gabinete da Prefeitura Municipal de Pirapora, assinou o pedido de abertura do procedimento licitatório e o Anexo I - Termo de Referência do Pregão Presencial nº 75/2018.

Entretanto, a Sra. Marcela Machado Ribas Fonseca, Prefeita Municipal de Pirapora, homologou o procedimento licitatório (Peça 16), bem como assinou o Contrato nº 065/2019, ocasião que deveria verificar a validade dos atos praticados no processo licitatório, pois ao ratificar o procedimento atraiu para si a responsabilidade pelos atos praticados pela Comissão de Licitação, assim agiu com culpa *in eligendo* e, ao homologar o certame, com culpa *in vigilando*, portanto, não é possível sua exclusão do polo passivo da relação processual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Quanto a alegação do Sr. Sinvaldo Alves Pereira, Secretário Municipal de Governo de Pirapora, de que não é parte legítima para figurar no polo passivo do presente feito, pois não praticou nenhum ato na fase interna do certame, não requisitou e nem autorizou a contratação da auditoria externa bem como não foi o autor do Termo de Referência, apontado como irregular, entende-se que merece ser acolhida.

Importante informar as partes que assinaram o Contrato nº 065/2019: Sra. Marcela Machado Ribas Fonseca, Prefeita Municipal de Pirapora; Sra. Regiane Márcia dos Reis, representante da empresa Reis e Reis Auditores Associados – EPP e o Sr. Sinvaldo Alves Pereira, Secretário Municipal de Governo.

No caso em exame, não consta dos autos as atribuições dos secretários municipais, oriunda de delegação expressa legal, dessa forma, entende-se que uma vez que não assinou o edital bem como não homologou o certame e as irregularidades não decorreram da execução do respectivo contrato, entende-se que as suas alegações apresentadas são procedentes, não cabendo a sua responsabilidade pelas irregularidades apuradas na denúncia, portanto, sendo possível sua exclusão do polo passivo da relação processual.

MÉRITO

No relatório (Peça 03), após o exame do edital de Pregão Presencial nº 75/2018 - Processo Licitatório nº 104/2018, bem como da documentação enviada (Peças 15/16), a Unidade Técnica considerou irregular a contratação de empresa para prestação de serviço de auditoria externa independente, com escopo fiscal, contábil e administrativo, concernente à administração municipal do período de janeiro/2013 a dezembro/2017, em função de que:

- O objeto da contratação é amplo e inespecífico, envolvendo todas as atividades rotineiras da Administração Municipal, o que se mostra antieconômico para o município.
- Justificativa genérica para a realização da contratação em tela. Não se constituem em serviços específicos de natureza e características de singularidade e de complexidades de tal ordem que se evidencie que não poderão ser normalmente executados pelos profissionais de seus próprios quadros, que realizam atividade administrativa permanente e contínua, com provimento mediante concurso público, o que também é antieconômico para o município.

A Sra. Marcela Machado Ribas Fonseca, Prefeita Municipal de Pirapora (Peças 15/16) encaminhou os documentos que instruem os autos do Pregão Presencial nº 75/2018 -



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Processo Licitatório nº 104/2018 “a partir da página 336 daqueles autos” bem como “a partir da página 531 daqueles autos”.

Encaminhou também a cópia do Contrato nº 065/2017, celebrado entre a Prefeitura Municipal e a empresa Reis e Reis Auditores Associados – EPP, para prestação de serviços de auditoria externa independente, com escopo fiscal, contábil e administrativa, concernente à Administração Municipal do período de janeiro/2013 a dezembro/2017, assinado em 07/05/2019, no valor de R\$132.000,00, com vigência de 12 meses, a partir da data da sua assinatura (Peça 16).

Importante observar que a documentação acima encaminhada foi em atendimento às determinações do relator conforme despachos peças 04 e 05.

A Sra. Marcela Machado Ribas Fonseca, Prefeita Municipal de Pirapora, por meio de seu procurador, com base no art.3º da Lei nº 10.520/2002 e na Cartilha referente ao Termo de Referência ou Projeto Básico deste Tribunal, apresentou as seguintes justificativas:

(...)

Em nenhum momento a definição do objeto limitou a competição. O objeto foi preciso foi preciso, suficiente e claro, como determina a lei.

Com relação à justificativa não há que se falar que foi genérica, porquanto havia, com ainda há, a necessidade de revisar atos e processos, em todos os setores da Administração Municipal no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2017, que possam implicar em dano ao erário ou infração aos princípios e normas, tudo de conformidade com as exigências do TCEMG, TCU e demais normas de direito financeiro.

Na justificativa ficaram expostas as razões da contratação, a motivação e definido o objeto

Na justificativa ficaram expostas as razões da contratação, a motivação e definido o objeto, ficando assim demonstrando a necessidade.

Ao elaborar o Termo de Referência foram observados os critérios de sustentabilidade para o objeto, que tem as suas peculiaridades e avaliação constante da eficiência, eficácia, economicidade e efetividade da contratação, objetivando a melhoria da gestão pública.

O Termo de Referência em tela, pode-se entender que o objeto seja extenso, mas não genérico, pois o nível de detalhamento permite a exata compreensão dos serviços que serão prestados.

É imperioso observar, também, que a elaboração do Termo de Referência é feita com a participação de vários profissionais, inclusive Parecer Jurídico aprovando, como consta do processo.

Diante da demonstração da motivação e exata definição do objeto, requer, preliminarmente, seja a suplicante de qualquer responsabilização, e caso ultrapassada a preliminar, no mérito, demonstrada que não houve qualquer irregularidade, seja determinado o arquivamento do processo, por ser direito e merecida JUSTIÇA.

(...)

O Sr. Fidelis da Silva Moraes Filho, Diretor de Gabinete da Prefeitura Municipal de Pirapora, assinou o pedido de abertura do procedimento licitatório e o Anexo I do edital (Termo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

de Referência) do Pregão Presencial nº 75/2018, na peça 16, além de apresentar justificativas idênticas à da Sra. Sra. Marcela Machado Ribas Fonseca, Prefeita Municipal de Pirapora acima apresentadas, com fundamento no art. no art.3º da Lei nº 10.520/2002 e na Cartilha referente ao Termo de Referência ou Projeto Básico deste Tribunal, apresentou os seguintes argumentos:

(...)

Quanto à possibilidade de execução dos serviços constantes do Termo de Referência por equipe própria do município, é evidente que em alguns municípios, de maior porte, isto possa ser feito até rotineiramente, com organização e staff próprios, todavia, em municípios como Pirapora, não é possível, sendo mesmo antieconômico manter-se estrutura de forma permanente na administração pública local.

No Termo de Referência consta uma multidisciplinar dedicada, com um Contador, um administrador e dois advogados, todos com experiência na área, corpo técnico que seria inviável ser mantido de forma permanente na administração pública local.

(...)

Afirmou que a presente situação se amolda, por analogia, à descrita na Consulta nº 708.580, Tribunal Pleno, Conselheiro Wanderley Ávila e na denúncia nº 898.739 do Conselheiro Sebastião Helvecio.

Por fim, solicitou o arquivamento do processo uma vez que se tem as razões da contratação, a motivação e a exata definição do objeto.

O Sr. Sinvaldo Alves Pereira, Secretário Municipal de Governo de Pirapora, apresentou as mesmas justificativas encaminhadas pela Sra. Marcela Machado Ribas Fonseca, Prefeita Municipal de Pirapora, por meio de seu procurador, com base no art. 3º da Lei nº 10.520/2002 e na Cartilha referente ao Termo de Referência ou Projeto Básico deste Tribunal (Peça 16).

O Sr. Darci de Souza Maia, Secretário Municipal de Administração e Finanças de Pirapora, (Peças 21/23 e 25), apresentou as seguintes justificativas e esclarecimentos:

(...)

(...) o Processo Licitatório deu-se por iniciativa pelo então Secretário de Governo de Pirapora, o senhor Sinvaldo Alves Pereira, após entendimento no robusto TERMO DE REFERÊNCIA, elaborado pelo então Diretor de Gabinete da Prefeitura de Pirapora, o senhor Fidelis da Silva Morais Filho, conforme fls. 268 a 272, do referido Processo.

Ademais, foi proferido parecer jurídico pela Dra. Maria Vitória Dias Campolina, com o cargo de Gerente de Assuntos Jurídicos em Compras e Licitações, advogada OAB/MG 174.674, que compõe o Órgão da Procuradoria Geral do Município, as folhas 263 a 267, do referido Processo, o que deu seu parecer de LEGALIDADE, sobre o Processo (...)

Conforme Memorando nº 009/2018 o Secretário de Governo, senhor Sinvaldo Alves Pereira, solicita a abertura de procedimento licitatório, na modalidade PREGÃO, para a contratação de serviços de AUDITORIA, para auditar os anos de 2013 a 2017, conforme explicitado no anexo Termo de Referência.

Em ato contínuo, é o procedimento usual, corriqueiro passar a solicitação de abertura de qualquer Processo Licitatório pela Secretaria de Administração, uma vez



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

que, o setor de LICITAÇÕES DA PREFEITURA DE PIRAPORA, compõe na sua Estrutura Administrativa; daí o fato “do de acordo” em data de 19/11/2018, pelo então Secretário de Administração e Finanças da Prefeitura de Pirapora, para encaminhar automaticamente ao setor de Licitações para as devidas providências cabíveis. Mas que, a decisão do senhor Chefe de Governo Sinvaldo Alves Pereira, determinou a abertura do referido Processo (...), salientando que o Chefe de Governo e Secretários estão ao mesmo nível hierárquico de funções e atribuições no quadro da Prefeitura Municipal de Pirapora, sendo dirigidos pela prefeita Marcella Fonseca.

O ato de uma Perícia Contábil é uma tecnologia, porque é aplicação dos conhecimentos científicos da contabilidade, são muitas antigas as manifestações de verificações sobre a verdade dos fatos buscada por meio contábeis e elas já manifestavam entre os povos antigos, com o evoluir do conhecimento, A TÉCNICA DE VERIFICAR.

Entendo diferentemente do alegado denunciante senhor Cláudio Tadeu Fernandes, de se falar em FINS ELEITÓREIROS E POLÍTICOS da referida auditoria, ora licitada. É salientar um procedimento de verificação dos atos praticados pela Administração Pública, para que se corrija ou aprimore a GESTÃO PÚBLICA; não é fato de querer divergir com Órgãos Fiscalizadores, pois cada um tem sua atribuição; praticar os procedimentos corretos a uma eficiência de GESTÃO PÚBLICA; ademais está alegação de “seletividade de governo” não prospera, pois o ano de 2017 é da atual Administração da Prefeita Marcella Fonseca, não há de alegar que seja ATO ELEITÓREIRO OU POLÍTICO.

(...)

Por fim, requer respeitosamente o arquivamento da denúncia em tela, por não haver fundamentação legal, ao fato relacionado a favorecimento eleitoral, ou ato de ilegalidade no certame licitatório.

(...)

Análise

Considerando que o objeto trata da contratação de empresa para prestação de serviços de **auditoria externa independente**, com escopo fiscal, contábil e administrativa, concernente à administração municipal do período de janeiro/2013 a dezembro/2017 (Peça 14) faz-se importante apresentar trecho do artigo “**As auditorias externas independentes e a ilegalidade do uso de recursos públicos para seu custeio**,” de Geovani da Rocha Gonçalves, disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23284/as-auditorias-externas-independentes-e-a-ilegalidade-do-uso-de-recursos-publicos-para-seu-custeio>, acesso em 29/04/2021:

(...)

Conforme o art. 31, parágrafos 1º e 4º da Constituição Federal, a fiscalização do município será exercida externamente pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas e internamente através de seus órgãos de controle interno. Ocorre que muito município, através dos Prefeitos eleitos, tem contratado auditorias externas independentes nas contas municipais dos antecessores, sendo que tal prática se mostra ilegal por constituírem um verdadeiro conselho de contas, proibido pela Constituição Federal e daí a ilegalidade das mesmas: (...)

(...)

A contratação de auditorias externas para o setor público, principalmente no Poder Executivo, normalmente não são específicas, pois quando utilizadas pelos chefes do executivo, ao assumirem seus cargos, realizam uma verdadeira devassa nas contas de seu antecessor, principalmente se foi opositor político, sem critérios objetivos e buscam averiguar tudo, e neste sentido, quando pagas com recursos públicos, se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

mostram ilegais, pois constituem um verdadeiro órgão externo de verificação de contas municipais, não previsto pela Constituição Federal, pois o que se busca ao contratar uma auditoria externa, nada mais é do que uma fiscalização, um verdadeiro “pente fino” nas contas anteriores.

(...)

Nesse sentido, afirma Santin (1992) que:

uma auditoria externa, nada mais é do que um conselho particular, sem poder vinculante algum e voltada unicamente para a utilização eleitoreira e política, através da manipulação de dados com este fim. Se a Constituição Federal vedou expressamente a criação de Tribunais Municipais ou órgãos de Contas, é lógico que também não é permitido ao administrador a realização de qualquer gasto do erário público neste sentido. A realização de despesa com esta finalidade é contrária ao disposto na Carta Magna e fere os princípios gerais do Direito Administrativo,

Isto porque, quando se contrata uma auditoria externa, para verificar, por exemplo, atos de pessoal, licitações e contratos administrativos, convênios, lançamentos contábeis (empenhos e liquidação de despesas), contas públicas, programas do governo federal, etc, há impossibilidade de um único auditor realizar todo este trabalho, sendo necessários auditores especializados de diferentes áreas: contabilidade, economia, administração, advocacia, etc., formando um verdadeiro conselho, nos moldes colocados por Santin (1992).

Não se pode nem falar em contração de auditorias externas separadas, pois para cada serviço, pois no final o que se busca é a mesma coisa: uma análise geral da administração.

Ora, tendo a administração pública já remunerado seus servidores dos órgãos de controle interno e tendo as contas também passada pelos órgãos de controle externo, que são o Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, se mostra dispendioso financiar auditorias externas pagas com recursos públicos, além de sua ilegalidade por se constituir um conselho externo de fiscalização. O que pode é o Administrador, determinar dentro do quadro de servidores e com conhecimentos técnicos, uma re-análise das contas prestadas pelo antecessor e nos quais pairam, e caso sejam detectadas falhas a ponto de formar um juízo de que houve irregularidades, tomar as providências necessárias com comunicado ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.

(...)

Uma vez que os Tribunais de Contas exercem funções técnicas, opinativas cuja incumbência é apreciar, opinar e julgar contas, apreciar a legalidade de atos de admissão e aposentadoria, realizarem inspeções e auditorias e fiscalizar e prestar informações e que o Poder legislativo também exerce essas funções externas, a contratação de auditorias externas independentes, além de ser, pelo que fundamentamos ilegal, acaba por vezes colocando em dúvida o trabalho, tanto das equipes técnicas especializadas de auditores dos Tribunais de Contas, como o próprio Poder Legislativo, na fiscalização das contas públicas, uma vez que tinham a obrigação, ao seu tempo, de utilizar do corpo técnico da própria instituição e fazer a devida fiscalização.

De qualquer forma, a contratação de auditorias externas independentes com o uso de recursos públicos não tem respaldo legal face aos princípios constitucionais que tratam da fiscalização das contas dos municípios por se constituírem um verdadeiro conselho de contas, que muito embora empreguem técnicas de apuração baseadas em normas específicas de auditoria, não foram submetidas ao crivo do contraditório e não podem fundamentar nenhuma decisão ou juízo de valor, pois feita sempre de modo unilateral.(.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

(...)

Uma auditoria externa independente em contas do Executivo, custeada com recursos públicos, não passa de um Conselho de Contas, ainda que por tempo determinado, e por isso mesmo não encontra respaldo legal no ordenamento jurídico vigente, sendo inclusive vedada pela Constituição, uma vez que as funções de controle externo deverão ser exercido, precipuamente, pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, podendo ainda ser realizada pelo Ministério Público ou até mesmo pelo Judiciário.

(...)

Embora os responsáveis tenham afirmado que *”nenhum momento a definição do objeto limitou a competição”* fato é que a contratação de auditoria externa independente é ilegal e não encontra respaldo em nosso ordenamento jurídico.

Dessa forma, não cabe razão ao responsável, o Sr. Darci de Souza Maia, Secretário Municipal de Administração e Finanças de Pirapora, ao afirmar que *“Entendo diferentemente do alegado denunciante senhor Cláudio Tadeu Fernandes, de se falar em FINS ELEITOREIROS E POLÍTICOS da referida auditoria, ora licitada. É salientar um procedimento de verificação dos atos praticados pela Administração Pública, para que se corrija ou aprimore a GESTÃO PÚBLICA;”* pois não se trata de um procedimento de verificação dos atos praticado pela Administração Pública, mas, de uma fiscalização, um verdadeiro “pente fino” nas contas anteriores, ou seja, 2013/2017.

Ainda que o Sr. Darci de Souza Maia, Secretário Municipal de Administração e Finanças de Pirapora não tenha afirmado claramente que a contratação em análise trata de uma perícia contábil ao se pronunciar dizendo que *“uma Perícia Contábil é uma tecnologia, porque é aplicação dos conhecimentos científicos da contabilidade, são muitas antigas as manifestações de verificações sobre a verdade dos fatos buscada por meio contábeis e elas já manifestavam entre os povos antigos, com o evoluir do conhecimento, A TÉCNICA DE VERIFICAR.”*, entende ser necessário apresentar a diferença entre perícia contábil e auditoria, de acordo com o artigo **“As Principais Diferenças entre Perícia e Auditoria”** – *“Estas duas ramificações da ciência contábil quase sempre caminham juntas e por vezes se confundem, já que no geral, seu objetivo final é quase o mesmo. Quase,”* de KATIELI MOREIRA, Contadora, publicado em 11/12/2018:

(...)

PERÍCIA

Executada somente por pessoa física, profissional de nível universitário e devidamente registrado, em situação regular junto ao órgão de classe. (CPC, art. 145). A perícia serve a uma época, questionamento específico, por exemplo apuração de haveres na dissolução de sociedade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

A perícia se prende ao caráter científico de uma prova com o objetivo de esclarecer controvérsias. É específica, restrita aos quesitos e pontos controvertidos, especificados pelo condutor judicial. Sua análise é irrestrita e abrangente.

As normas técnicas são:

< Resoluções CFC n.º 857/99, trata das normas profissionais do perito.

< Resoluções CFC n.º 858-99, trata da perícia contábil.

(...)

A U D I T O R I A

Pode ser executada tanto por pessoa física quanto por pessoa jurídica.

Em via de regra, precisa ser feita constantemente, como por exemplo, auditoria no **balanço patrimonial**, repete-se ano a ano.

Auditoria se prende à continuidade de uma gestão, as conclusões se dão sobre atos e fatos contábeis.

Pode ser específica em um determinado setor ou em toda a empresa. Análise por amostragem.

As normas técnicas são:

< Resoluções CFC n.º 820/97, trata das normas de Auditoria Independente.

< Resoluções CFC n.º 821/97, trata das normas Profissionais do Auditor Independente.

< Resolução CFC n.º 915/01, trata das normas profissionais e sigilos.

< Resolução CFC n.º 923-02, trata da revisão externa pelos pares.

(...)

A Auditoria revisa os demonstrativos.

A Perícia esclarece controvérsias entre partes envolvidas.

Perícia é a prova elucidativa dos fatos.

Auditoria é mais revisão e verificação

(...)

Vale ressaltar que a Administração Pública já remunerou seus servidores dos órgãos de controle interno e tendo as contas também passada pelos órgãos de controle externo, que são o Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, entende-se que se mostra dispendioso financiar auditorias externas pagas com recursos públicos, além de sua ilegalidade por se constituir um conselho externo de fiscalização.

Quanto as afirmações dos responsáveis com relação às justificativas da contratação não merecem prosperar pois a contratação além de genérica, foi desnecessária por não se vislumbrar necessidade de revisão de atos e processos, em todos os setores da Administração Municipal no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2017, por meio de auditoria externa independente.

Vale ressaltar ainda que a Administração Pública não deve justificar a contratação das auditorias externas independentes utilizando o argumento de busca de apuração da situação da municipalidade, pois o administrador que assume o cargo público tem o dever constitucional de, tomando conhecimento de qualquer irregularidade, denunciá-la ao Tribunal de Contas, a teor do artigo 74 e parágrafos da CF. Dessa forma, deve, através dos órgãos de controle interno,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

apurar a situação do município, e, não tendo capacidade para tanto, socorrer-se do órgão financiado pelo contribuinte para esta finalidade que é o Tribunal de Contas.

Assim, após análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis, entende-se que permanecem as irregularidades apontadas pela Unidade Técnica (Peça 03), pois os argumentos são insuficiente para sanarem as irregularidades.

Além da alegação de desvio de finalidade apresentada pela Sra. Sra. Marcela Machado Ribas Fonseca, Prefeita Municipal de Pirapora, por meio de seu procurador, (Peça 16), foi encaminhado Relatório Técnico Específico de Auditoria Independente (Peças 16/17) apontando supostas irregularidades na área de aquisição de equipamentos e material permanente, do exercício de 2013 a 2017, a fim de comprovar o desvio de finalidade da denúncia ofertada.

Quanto a alegação de desvio de finalidade, a defendente alegou que o denunciante visa impedir a contratação e execução de auditoria, do período em que o mesmo atuava como Secretário de Finanças.

Assim, em que pese que os fatos acima apresentados no Relatório serem apurados e eventualmente punidos, entende-se que a presente denúncia não parece uma tentativa de impedir a comprovação documental de uma série de irregularidades que vierem a ser cometidas na gestão do denunciante - Sr. Cláudio Tadeu Fernandes, Secretário de Administração e Finanças e de outros gestores públicos, uma vez que ocorreu a contratação da empresa Reis & Reis Auditores Associados para realização da auditoria externa de empresa para prestação de serviços de auditoria externa independente, com escopo fiscal, contábil e administrativa, concernente à administração municipal do período de janeiro/2013 a dezembro/2017, portanto, não há que se falar em desvio de finalidade da denúncia.

IV - CONCLUSÃO

Após o exame da documentação enviada juntada nas peças 15/17 em confronto com apontamentos constante no relatório técnico (Peça 03), entende-se que permanecem as irregularidades no edital de Pregão Presencial nº 75/2018 - Processo Licitatório nº 104/2018 no referido relatório, em função de que:

- O objeto da contratação é amplo e inespecífico, envolvendo todas as atividades rotineiras da Administração Municipal, o que se mostra antieconômico para o município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

- Justificativa genérica para a realização da contratação em tela. Não se constituem em serviços específicos de natureza e características de singularidade e de complexidades de tal ordem que se evidencie que não poderão ser normalmente executados pelos profissionais de seus próprios quadros, que realizam atividade administrativa permanente e contínua, com provimento mediante concurso público, o que também é antieconômico para o município.

Entende-se ainda que devem ser responsabilizados pelas irregularidades acima apontadas os seguintes agentes públicos:

- 1.Sra. Marcella Machado Ribas Fonseca - Prefeita Municipal;
2. Sr. Luiz Carlos Nunes - Pregoeiro e subscritor do edital e o
3. Sr. Fidelis da Silva Moraes Filho - Diretor de Gabinete e subscritor do Termo de Referência.

1ª CFM/DCEM, 03 de maio de 2021.

Nilma Pereira Montalvão
Analista de Controle Externo
TC 1634-6