



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.: 467/2021
Autos n.: 1.058.715
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Pirapora
Entrada no MPC: 05/05/2021

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de denúncia apresentada por Cláudio Tadeu Fernandes Teixeira, na qual são apontadas possíveis ilegalidades no pregão presencial n. 075/2018, processo licitatório n. 104/2018, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Pirapora para a contratação de serviços de auditoria externa independente, com escopo fiscal, contábil e administrativo concernente à administração municipal no período de janeiro/2013 a dezembro/2017, no valor estimado de R\$ 202.200,00 (duzentos e dois mil e duzentos reais). (fls. 01/06)
2. A inicial foi instruída com os documentos de fls. 07/52.
3. Recebida a denúncia (fls. 55), o conselheiro relator determinou a intimação dos responsáveis para que prestassem os esclarecimentos que entendessem pertinentes e encaminhassem cópia integral do processo licitatório. (fls. 57/58)
4. Vieram aos autos, então, as informações de fls. 153/156, prestadas pelo pregoeiro, Sr. Luiz Carlos Nunes, instruídas com os documentos de fls. 157/499, além das informações de fls. 501/502, prestadas pela prefeita, Sra. Marcela Machado Ribas Fonseca.
5. Seguiu-se a exame da unidade técnica às fls. 505/511, assim concluído:

Do exame do edital de Pregão Presencial nº 75/2018 (Processo Licitatório nº 104/2018), bem como da documentação enviada de fls. 153/499 e 500/502v, em face da denúncia, entende esta Unidade Técnica que 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, é irregular 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

contínua, com provimento mediante concurso público, o que também é antieconômico para o município.

Entende-se ainda que os responsáveis por essa irregularidade são: Sra. Marcella Machado Ribas Fonseca, Prefeita Municipal, (fl.223), Sr. Darci de Souza Maia, Secretário Municipal de Administração e Finanças, (fl. 214), 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 (fl.467).

6. Posteriormente, o conselheiro relator determinou a intimação dos responsáveis para que encaminhassem cópia do processo licitatório a partir da fl. 366, incluindo cópia do contrato eventualmente já firmado e a documentação relativa à execução contratual. (fls. 513/514)

7. Em resposta, a prefeita encaminhou os documentos requeridos e informou, em 11 de março de 2019, que o resultado do certame ainda não havia sido homologado. (fls. 520/719)

8. Após, o Ministério Público de Contas apresentou a manifestação preliminar de fls. 722, na qual, sem realizar aditamentos, requereu a citação dos responsáveis nos termos propostos pela unidade técnica.

9. Em seguida, o conselheiro relator determinou a intimação da prefeita para encaminhar a documentação elencada no despacho de fls. 723. Foram prestadas pela administração as informações de fls. 730/801.

10. O conselheiro relator, então, determinou a citação dos seguintes responsáveis (fls. 803):

(1) **Fidelis da Silva Morais 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 (fls. 30 e 31, fls. 46 e 47, fls. 90 a 93, fls. 116 a 119, fls. 159 a 164, fls. 226 a 231, fls. 268 a 272, fls. 291 a 294, fls. 410 a 413 e fls. 464 a 467);

(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 (fls. 745v e 746 e fls. 786 a 788) e o Contrato nº 065/2019, decorrente do Pregão Presencial nº 75/2018 (fls. 747 a 749, fls. 789 a 793 e fls. 797 a 801); 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 (fls. 747 a 749, fls. 789 a 793 e fls. 797 a 801).

11. Regularmente citados, apresentaram defesa: a Sra. Marcela Machado Ribas Fonseca (fls. 809/817); o Sr. Fidelis da Silva Morais Filho (fls. 818/826); e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

o Sr. Sinvaldo Alves Pereira (fls. 827/832). Os defendentes ainda trouxeram aos autos os documentos de fls. 837/861 (“relatório específico de auditoria independente”) e fls. 865/1.032.

12. Seguiram-se a manifestação da unidade técnica às fls. 1.034/1.035 e o despacho de fls. 1.036, no qual o conselheiro relator determinou a citação também do Sr. Darci de Souza Maia, secretário municipal de administração e finanças de Pirapora.

13. Citado, o referido agente público encaminhou defesa juntada nas peças n. 21/25 do SGAP.

14. Sobreveio o reexame da unidade técnica (peça n. 27 do SGAP), assim concluído:

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.
- 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 Morais Filho - Diretor de Gabinete e subscritor do Termo de Referência.

15. Posteriormente, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer.

16. É o relatório, no essencial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

FUNDAMENTAÇÃO

17. De início, cabe destacar que o pregão presencial n. 075/2018 foi concluído e, conseqüentemente, o Município de Pirapora celebrou com a empresa Reis e Reis Auditores Associados – EPP o contrato n. 065/2019, em 07/05/2019, no valor de R\$ 132.000,00. (fls. 797/801)

18. Tal constatação, no entanto, não impede que o Tribunal de Contas, no exercício da competência fixada no art. 76, notadamente os incisos III, XIII e XIV, da Constituição do Estado de Minas Gerais¹, examine a legalidade dos procedimentos licitatórios e dos contratos celebrados pelos jurisdicionados, aplicando, caso constatada alguma ilegalidade, as sanções previstas na Lei Complementar Estadual n. 102/08, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

19. Assim, passa-se ao exame das irregularidades apontadas no pregão presencial n. 075/2018.

20. O Ministério Público de Contas, após apreciar as razões defensivas apresentadas pelos responsáveis, corrobora o reexame elaborado pela unidade técnica para também concluir pela irregularidade do pregão presencial n. 075/2018 em razão da apresentação de justificativa genérica para a contratação, bem como por seu objeto ser amplo e inespecífico, envolvendo praticamente todas as atividades da administração municipal.

21. O objeto da contratação realizada pela administração municipal, de fato, é amplo e inespecífico. Como já demonstrado pela unidade técnica, o escopo da contratação realizada era verificar a regularidade e legalidade de praticamente todos os atos praticados na administração municipal nos exercícios de 2013 a 2017, envolvendo responsabilidade fiscal, procedimentos licitatórios e execução contratual, procedimentos contábeis, recursos humanos, prestações de contas de convênios, tributos e taxas municipais, etc..

22. Entende o Ministério Público de Contas que a administração municipal tem o dever de realizar não só o controle prévio e concomitante, mas também o controle posterior de todos os atos e contratos administrativos, de forma a

¹ Art. 76 – O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

[...]

III – fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a entidade da administração indireta;

[...]

XIII – aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a sanção prevista em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

XIV – examinar a legalidade de ato dos procedimentos licitatórios, de modo especial dos editais, das atas de julgamento e dos contratos celebrados;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

assegurar que a atuação da administração observe os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e todos os demais princípios que regem a atividade administrativa. É o que se denomina **controle interno**.

23. Assim, ao assumir a chefia do Poder Executivo Municipal, não só pode como deve o prefeito adotar as medidas necessárias e adequadas para identificar e apurar eventuais irregularidades praticadas na gestão anterior.

24. Ocorre que não é permitido ao gestor utilizar recursos públicos para contratar auditoria externa com o objetivo de examinar todos os atos da administração municipal no período de 5 anos sem que sejam apontados previamente elementos mínimos da existência de qualquer irregularidade.

25. Deve a administração municipal atuar primeiro por meio de seu sistema de controle interno, cuja instituição e manutenção é **obrigatória**, conforme disposto no art. 74 da CR/88:

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

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

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

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

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

26. A obrigatoriedade da instituição e manutenção pelos municípios de sistema de controle interno, integrado pela unidade central e todas as demais unidades administrativas pertencentes à estrutura organizacional do ente, já seria suficiente para afastar a alegação defensiva de que a administração municipal não dispõe de estrutura suficiente para execução dos serviços objeto do prego ora examinado.

27. Mas ainda é preciso ressaltar que não apenas o Município de Pirapora, mas todo e qualquer município de Minas Gerais, incluindo sua capital, teria estrutura insuficiente para realizar, como estabelecido no objeto do prego ora examinado, a revisão de praticamente todos os atos da administração municipal em um período de 5 anos.

28. Não sem razão, para efetivamente alcançar seus objetivos, o controle interno deve ser exercido preferencialmente de maneira preventiva e concomitante e de acordo com critérios de risco, relevância e materialidade,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

promovendo a otimização dos recursos humanos e materiais de que dispõe o ente.

29. Vale transcrever aqui o parecer emitido pelo Pleno do Tribunal de Contas de Minas Gerais, sessão de 28/04/2021, na Consulta n. 1.031.705², em que o consulente indagou justamente “o que o TCE/MG considera como materialidade, risco e relevância como critérios para definição dos procedimentos licitatórios que devem ser analisados pelas Controladorias dos Municípios, por amostragem?”:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) conhecer da consulta, preliminarmente, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 210-B, § 1º, I a V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas;

II) concluir, diante dos fundamentos expostos, que este Tribunal de Contas:

- a) quanto aos procedimentos de auditoria interna realizados por controladorias municipais, considera, como critério de materialidade – principalmente, porém, não se limitando –, as despesas orçamentárias realizadas com o objeto a ser auditado;
- b) quanto ao critério de relevância, devem ser considerados os procedimentos administrativos que possuem íntima relação com os princípios e objetivos da Administração Pública, observadas as interpretações citadas na fundamentação deste parecer; e
- c) quanto ao critério de risco, sua determinação está condicionada à avaliação dos procedimentos e objetivos adotados pelo órgão auditado, buscando identificar as atividades de maior criticidade.

30. Assim, conclui o Ministério Público de Contas pela irregularidade do pregão presencial n. 075/2018 em razão da apresentação de justificativa genérica para a contratação, bem como por seu objeto ser amplo e inespecífico, envolvendo praticamente todas as atividades da administração municipal.

CONCLUSÃO

31. Em face do exposto, **OPINA o Ministério Público de Contas pela procedência da denúncia** em razão do pregão presencial n. 075/2018 ter sido deflagrado pela Prefeitura Municipal de Pirapora mediante justificativa genérica para a contratação, bem como por seu objeto ser amplo e inespecífico, envolvendo praticamente todas as atividades da administração municipal.

² <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/1031705#!>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

32. É o parecer.

Belo Horizonte, 24 de maio de 2021.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas