



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
8ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Processo nº: 677074

Natureza: Processo Administrativo – Inspeção Licitação

Entidade: Município de Muriaé

I - ANTECEDENTE

Versam os presentes autos sobre Processo Administrativo decorrente de inspeção-Licitação realizada no Município de Muriaé (Prefeitura e Fundo Municipal de Saúde – FMS), objetivando verificar a regularidade dos atos administrativos e o cumprimento de disposições legais, especialmente da Lei nº 8666/93 e suas alterações, no período de agosto de 1999 a julho de 2001.

No relatório de inspeção de fls. 11 a 84, foram apontadas falhas no controle interno da Prefeitura Municipal, contratações sem o devido procedimento licitatório, contratações mediante procedimentos licitatórios irregulares bem como execução de contratos irregulares.

Os responsáveis, após devidamente citados ente 08/06/03 a 18/08/03, apresentaram suas defesas às fls. 1205 a 1234.

O órgão técnico manifestou-se às fls. 1526 a 1529, no sentido de que fosse aplicada a prescrição com fundamento no § 7º do art. 76 da constituição do Estado de Minas Gerais, no art. 110-F da lei Complementar nº 102/2008 (lei Orgânica do TCEMG) e na Decisão Normativa nº 005/2012, haja vista que os apontamentos feitos pela equipe inspetora por sua natureza e pelos elementos constantes nos autos não ensejarem dano ao erário, o processo se referir a fatos que ocorreram há mais de 5 (cinco) anos e ainda o lapso temporal sem impulso processual nos últimos 5 (cinco) anos, tendo tal manifestação sido acompanhada pelo MP, fl.1259.

Contudo, a Conselheira Presidente, tendo vislumbrado a existência de indícios de dano ao erário, fl. 1530, submeteu os autos à Relatoria.

A Relatoria, às fls. 1531 e 1532, verificou que no relatório da equipe inspetora foram feitos apontamentos em que há indícios de danos, os quais estão resguardados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
8ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



pela ressalva da **imprescritibilidade** contida no art. 5º do art. 37 da CR/88, principalmente nos seguintes itens:

- **Processo de Inexigibilidade nº 004/99** – contratação de empresa especializada para treinamento de funcionários do setor de tributação e arrecadação da Prefeitura Municipal fl. 16.
- **Carta Convite nº 015/97** – prestação de serviço de suporte contábil administrativo-financeiro e fornecimento de sistema contábil informatizado com utilização de “software” – fl. 20;
- Laudo Técnico de Engenharia – **Execução do contrato nº 020/2000** – fls. 28 e 29;
- Laudo Técnico de Engenharia – **Execução do contrato nº 032/2000** – fl. 37.

Assim sendo, retornaram os autos a esta Coordenadoria para que fosse feita a análise das defesas apresentadas pelos responsáveis às fls. 1205 a 1234, quanto aos itens retro mencionados.

Oportunamente cumpre destacar que o **Laudo Técnico de Engenharia** foi elaborado pelos engenheiros peritos desta Casa, que compuseram a equipe inspetora à época, razão pela qual se entende que deverão ser submetidos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia e Perícia- CFOSEP, para análise de eventual dano ao erário decorrentes da **execução do contrato nº 020/2000 – fls. 28 e 29 e à execução do contrato nº 032/2000 – fl. 37.**

2 DESENVOLVIMENTO

Inicialmente cumpre indicar as proposições essenciais que serviram de base para a análise dos apontamentos afetos a este órgão técnico:

- O art. 3º da Lei nº 8666/93 dispõe que uma das finalidades da licitação é a seleção da proposta mais vantajosa para a satisfação do interesse público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
8ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



- O preço é um dos componentes primordiais para a análise da vantajosidade da contratação, tanto assim, que o inciso VII do art. 24 do sobredito Diploma Legal permite a contratação direta quando as propostas apresentadas consignarem preços **manifestamente** superiores aos praticados no mercado (sobrepços).

Na terminologia adotada pelo TCU¹ sobrepreço significa:

No âmbito desta Corte de Contas (...) sobrepreço se refere à cotação de preço de material ou serviço com preço superior ao orçamento estimado pelo órgão ou entidade pública ou ao preço corrente de mercado, **sem ocorrer pagamento de despesa.** (g.n.)

Vê-se, pois, que o sobrepreço não tem como consequência o dano ao erário uma vez que, por definição, ocorre antes de haver o pagamento de despesa.

- É a partir da verificação do superfaturamento, que se conclui pela ocorrência ou não de dano ao erário/descumprimento à finalidade da licitação.

Superfaturamento na terminologia do TCU², significa:

Superfaturamento constitui-se do pagamento a maior feito, em geral, por material adquirido ou serviço prestado em relação ao orçamento estimado pelo órgão ou entidade pública ou ao preço corrente de mercado.

Face ao exposto passa-se à análise dos apontamentos, nos quais houve vislumbre de dano ao erário:

¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1781/2003 - Plenário. 26/11/2003. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>> Acesso em 28/06/2009.

² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1781/2003 - Plenário. 26/11/2003. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>> Acesso em 28/06/2009.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
8ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



2.1 Quanto ao provável dano ao erário decorrente da Inexigibilidade nº 004/99

A equipe inspetora às fl. 16 dispôs sobre a matéria da seguinte forma:

O valor pago de R\$326.340,96 ultrapassou o valor contratado (R\$160.000,00) em R\$ 166.340,96. Face a uma ação civil pública movida contra a Compushopping, foi concedida liminar judicial suspendendo o contrato com a Administração Municipal de 17 de agosto de 2000, fl. 219, mas a prestação de serviço se deu até o final do exercício.

Verificando o documento de fl. 219, não se pode precisar que se trata do contrato celebrado entre a empresa Compushopping Informática Ltda e a Prefeitura Municipal em 19 de novembro de 2000, uma vez que só foi anexado parte da decisão nos autos do Processo de nº 22.152/00 – 1(uma) folha da qual se depreende que foi concedida liminar judicial suspendendo um contrato.

Importante destacar que o dano ao erário não pode ser verificado em face de 1(uma) folha referente a uma ação civil pública na qual foi concedida liminar judicial suspendendo um contrato.

2.2 Quanto ao provável dano ao erário decorrente do Convite nº 015/97

A equipe inspetora às fl. 20 dispôs sobre a matéria da seguinte forma:

No exercício de 1999, os valores pagos de setembro a dezembro conf. Apêndice fl. 53, estão em desacordo com a cláusula terceira do 4º Termo Aditivo, fl. 475.

No exercício de 2000, da mesma forma, os valores pagos de janeiro a Março estão em desacordo com a cláusula terceira do 5º Termo Aditivo, bem como o valor de **R\$1.000,00** pago a mais em Dezembro referente ao fechamento contábil

Os valores pagos ao contratado seguiram o descrito no quadro abaixo:

Período	Vr. pago	Vr. do Sal. Min.	Nº Sal. Min. pagos
Ago/99 a Mar/00	R\$2.992,00	R\$136,00	22
Abr/00 a Dez/00	R\$3.322,00	R\$131,00	22

Como pode ser observado houve uma vinculação ao salário Mínimo, conf. Item 7 da proposta, contrariando o disposto no art. 7º, IV da Constituição Federal.

Cumprе relevar que a utilização de salário mínimo como índice de correção monetária em atos jurídicos, fere o direito dos trabalhadores protegidos no art. 7º da CR/88, não podendo proliferar em nosso direito.

À vista disso, os contratos/editais que estabeleçam o critério do salário mínimo como índice de indexação estará ferindo a Magna Carta deste país (art. 7º, IV), e pode ter sua legitimidade questionada pelo Judiciário, que neste ponto atuara no controle indireto e difuso da constitucionalidade.

Contudo, no edital referente à licitação em epígrafe de fls. 523 a 536, bem como contrato e em seus termos aditivos, celebrado entre o FMS e a Contabilidade Monteiro de Castro Ltda., fls. 459 a 505, não foram estabelecidas cláusula de indexação do preço ao salário mínimo não afetando, portanto, o direito do trabalhador constitucionalmente protegido.

A vinculação dos preços ao salário mínimo foi realizada na proposta individual da contratante de fls. 514 e 515, não causando, por si só, o dano ao erário.

2.3 Quanto à análise da defesa

Inicialmente cumpre indicar as proposições essenciais que serviram de base para a análise da defesa dos responsáveis relativos aos apontamentos afetos a este órgão técnico:

- A Administração Pública é o conjunto de órgãos incumbidos de proporcionar por intermédio de seus agentes o bem comum, sendo a responsabilidade dos agentes públicos decorrente do princípio da prevalência total do interesse público sobre o privado.
 - De acordo com o art. 70 da CR/88 a função primordial do Tribunal de Contas é exercer o controle externo dos atos e atividades das entidades da Administração Pública Direta e Indireta;
 - Nos termos do art. 5º, LV da CR/88, aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a elas inerentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
8ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Das proposições sobreditas depreende-se que o Tribunal de Contas no exercício de sua fiscalização, quando tiver que imputar penalidades ou mesmo determinar a restituição de dinheiro aos cofres públicos, não pode reconhecer algo como provado se em termos processuais, não houver a sua demonstração, ou seja, busca-se alcançar a verdade real dos fatos.

Nesse sentido dispõe Lúcio Ferreira Guedes³:

O princípio da verdade real, ou verdade material característico do processo penal, dado o caráter público do direito material sub judice, estabelece que o magistrado não deve se contentar apenas com as provas trazidas pelas partes ao processo, devendo esgotar todos os meios necessários para alcançar a verdade real dos fatos como fundamento da sentença.

Todavia, é impossível falar em verdade absoluta ou ontológica. Material ou real é a verdade que mais se aproxima da realidade. Implica em provocar no juiz um sentimento de busca, de inconformidade com o que lhe é apresentado pelas partes, procurando se aproximar ao máximo do que realmente aconteceu.

Dessa forma, cabe esclarecer que **toda verdade material nada mais é do que uma verdade processual**, uma verdade reconstruída no curso do processo. Diferencia-se da chamada verdade formal do processo civil, por não aceitar as presunções legais que este adota, como certeza, na simples ausência de impugnação dos fatos pela outra parte. (g.n.)

Isto significa também, que nas peças iniciais dos processos administrativos abertos por este Tribunal devem estar descritos os fatos tidos como delituosos com todas as suas circunstâncias, individualizando, com precisão, a responsabilidade dos acusados de modo a permitir o mais amplo exercício do direito de defesa dos acionados.

³ GUEDES, Lúcio Ferreira. A busca da verdade real e o direito de não produzir prova contra si mesmo. 02/2012. Disponível em <http://jus.com.br/revista/texto/22109/a-busca-da-verdade-real-e-o-direito-de-nao-produzir-prova-contra-si-mesmo#ixzz2O0PLg6vG>. Acesso em 19/03/2013.



2.3.1 Análise da defesa do Sr. Antônio Dircio Silveira, Secretário Municipal de Saúde à época, fls. 1208 a 1214;

a) Razões da defesa

Em linhas gerais argumentou o defendente que é parte ilegítima para figurar no pólo passivo deste processo administrativo, uma vez que apenas assinou um contrato, já pronto e denominado “Termo de Cessão”, que constitui verdadeiro contrato de ‘adesão’, ou seja, *aquele em que o Notificado assinou por exigência da função que ocupava, sem ter participado de sua elaboração e com finalidade única de viabilizar a administração pública.*

b) Análise técnica

Considera-se procedente a argumentação do defendente, pois, quanto aos fatos ora questionados, a ele não foi verificada quaisquer responsabilidade.

2.2.2 Análise da defesa da Sra. Katha Francisco Braz, Presidente do Fundo Municipal de Saúde à época, fls. 1215 a 1234;

a) Razões da defesa

Argumentou a defendente quanto ao **Convite nº 015/1997**, realizado pelo FMS, resumidamente, nos seguintes termos:

Carta Convite 015/1997

(...) a proposta da empresa Contabilidade Monteiro de Castro foi de acordo com as notas fiscais emitidas na prestação de seus serviços, fornecidas à Prefeitura de Muriaé. Assim, não foi acarretado qualquer prejuízo aos cofres públicos.

Serviços de assessoria contábil econômica/financeira.

- A – Supervisionamento de atos e fatos administrativos, visando a demonstração dos controles e resultados operacionais;
- B – Elaboração da proposta orçamentária anual;
- C- Controle de execução em todas as fases;
- D – Coordenação do setor de licitações;
- E – Supervisionamento e execução das atividades da Administração de pessoal, tesouraria e contabilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
8ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Pagamento referente ao encerramento contábil:

Valor pago e R\$1.000,00 (um mil reais), referente ao exercício de 2000 e referente a serviços realizados com a finalidade de prestar contas do Fundo Municipal de Saúde (fechamento contábil), o que implica em dispensa de licitação, a teor do comando emergente do artigo 24, inciso II, da Lei nº 9.648/98 e Lei nº 8666/93.

A defendente não se manifestou quanto aos valores pagos em desacordo com os 4º e 5º Termos aditivos ao contrato decorrente do Convite nº 015/1997.

b) Análise técnica

Procede a argumentação do defendente de que o valor de R\$1.000,00, pago a título de fechamento contábil anual é dispensável de licitação nos termos do art. 24, II, uma vez trata-se de um serviço que não está contemplado no contrato de fls. 497 a 505.

Embora o defendente não tenha se manifestado quanto aos valores pagos em desacordo com os 4º e 5º Termos aditivos ao contrato decorrente do Convite nº 015/1997, em consideração à verdade real, destaca-se que os valores pagos de setembro a dezembro/1999 e maio a dezembro/2000, conf. Apêndice fl. 53, está de acordo com a cláusula terceira do 4º Termo Aditivo e cláusula terceira do 6º Termo Aditivo, c/c com o item 7 (sete) da proposta individual do contratante, , conforme demonstrado a seguir:

Item 7 (sete) da proposta individual do contratante: os valores foram calculados com base no salário mínimo vigente, caso ocorra aumento deste, o índice de aumento deve ser acrescido a esta proposta, fls. 514 e 515.

Salário mínimo de setembro/99 a abril/00: R\$136,00 (em vigor o 4º Termo Aditivo de 31/06/1999, fls. 474/476).

Salário mínimo de maio a dezembro de 2000: R\$151,00 (em vigor o 6º Termo Aditivo de 03/04/2000, fls. 464/465).

Valores pagos de **setembro/99 a abril/00** conforme apêndice de fl. 53: R\$2.992,00 correspondentes a 22 salários mínimos em vigor a partir de maio de 1999

Valores pagos de **maio a dezembro de 2000**, conforme apêndice de fl. 53: R\$3.322,00 correspondentes a 22 salários mínimos em vigor a partir de maio de 2000.



2.2.3 Análise da defesa do Sr. Carlos Fernando Costa, Prefeito Municipal à época, fls. 1475 a 1490.

a) Razões da defesa

O Sr. Carlos Fernando Costa não se expressou de forma objetiva sobre nenhuma das contratações ora em análise.

b) Análise técnica

Apesar do defendente não ter se expressado de forma objetiva, sobre nenhuma das contratações, ora em análise, a ele aproveita a defesa da Sra. Katha Francisco Braz, Presidente do Fundo Municipal de Saúde no tocante ao **Convite nº 015/97**, de que o valor de R\$1.000, pago a título de fechamento contábil anual é dispensável de licitação nos termos do art. 24, II, uma vez trata-se de um serviço que não está contemplado no contrato de fls. 497 a 505, que foi considerada procedente por este órgão técnico.

Também lhe aproveita a manifestação desse órgão técnico que, em consideração à verdade real, destacou que os valores pagos de setembro a dezembro/1999 e maio a dezembro/2000, conf. Apêndice fl. 53, está de acordo com a cláusula terceira do 4º Termo Aditivo de fls. 474/476, e da cláusula terceira do 6º Termo Aditivo c/c com a proposta individual do contratante de fls.464/465.

Quanto à **Inexigibilidade nº 004/99**, este órgão técnico já se expressou no item 2.1, no sentido de que o dano ao erário não pode ser verificado em face de uma ação civil pública na qual foi concedida liminar judicial suspendendo o contrato.

Vale notar que, para garantir o direito de defesa disposto no art. 5º LV da CR/88, o fato danoso deve ser descrito na peça inicial com todas as circunstâncias, bem como deve ser individualizada, com precisão, a responsabilidade do acusado.

Assim, é inócuo o apontamento da equipe inspetora de que *o valor pago de R\$326.340,96 ultrapassou o valor contratado (R\$160.000,00) em R\$ 166.340,96. Face a uma ação civil pública movida contra a Compushopping, foi concedida liminar judicial suspendendo o contrato com a Administração Municipal de 17 de agosto de 2000, fl. 219, mas a prestação de serviço se deu até o final do exercício.*

Também é inócua a constatação deste órgão técnico, de que o Sr. Carlos Fernando Costa não se expressou de forma objetiva sobre nenhuma das contratações ora em análise

Contudo, em busca da verdade real este órgão técnico compulsou os presentes autos, formado por documentos coletados pela equipe inspetora, tendo verificado que o valor pago de R\$326.340,96 ultrapassou o valor contratado (R\$160.000,00) em R\$ 166.340,96, mas não encontrou nenhuma prova contundente de que **não houve dano ao erário**.

Porém, o fato de não haver nenhuma prova contundente de que não houve dano ao erário, não significa a presença de dano ao erário, eis que não houve sua demonstração explícita em termos processuais.

Assim sendo, este Tribunal de Contas não pode concluir pela existência de dano ao erário pelo simples apontamento da equipe inspetora.

Também não pode concluir pela responsabilidade pelo dano ao Ex-Prefeito e determinar-lhe a devolução do seu valor pela simples indicação da equipe inspetora, pelo que, causaria prejuízo ao seu direito de defesa, constitucionalmente protegido.

3 CONCLUSÃO

Verificou-se, quanto ao **Convite nº 015/97** que:

- Os valores pagos de setembro a dezembro/1999 e maio a dezembro/2000, conf. Apêndice fl. 53, estão de acordo com a cláusula terceira do 4º Termo Aditivo e cláusula terceira do 6º Termo Aditivo, c/c com o item 7 (sete) da proposta individual do contratante.
- O valor de R\$1.000,00, foi pago a título de fechamento contábil anual, serviço este que não foi contemplado no contrato decorrente do Convite em epígrafe e cuja contratação, isolada, é dispensável de licitação nos termos do art. 24, II.



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



O eventual dano ao erário proveniente da contratação mediante **Processo de Inexigibilidade nº 004/99**, bem como a responsabilização por ele não foram devidamente demonstrados nos autos pela equipe inspetora.

Assim sendo, este Tribunal de Contas não pode concluir pela existência de dano ao erário, bem como pela responsabilidade pelo dano ao Ex-Prefeito e determinar-lhe a devolução do seu valor, pelo que, causaria prejuízo ao seu direito de defesa, constitucionalmente protegido.

O Laudo Técnico de Engenharia foi elaborado pelos engenheiros peritos desta Casa, que compuseram a equipe inspetora à época, razão pela qual se entende que deverão ser submetidos à Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia e Perícia- CFOSEP, para análise de eventual dano ao erário decorrentes da **execução do contrato nº 020/2000 – fls. 28 e 29 e à execução do contrato nº 032/2000 – fl. 37.**

À consideração superior

8ª CFM/DCEM, em 24 de abril de 2013.

Fernanda de Almeida César
Analista de Controle Externo
TC-1779-2