



PROCESSO: 1084388 (ELETRÔNICO)
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAGUARA
REPRESENTANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO
ANO REF.: 2019

ANÁLISE DE DEFESA

I - INTRODUÇÃO

Trata-se de processo constituído a partir do Acórdão proferido na Representação n. 1071592, formulada pelo Ministério Público de Contas em face da JNS Assessoria e Consultoria Sociedade Simples e mais onze jurisdicionados de Municípios diferentes, na qual a Segunda Câmara determinou a formação de autos apartados para tramitação de processos independentes.

A representação em questão tem por objeto a contratação da empresa JNS Assessoria e Consultoria Sociedade Simples pelo Município de Itaguara, por meio de Processo de Inexigibilidade n.º 03/2016.

O representante alegou, em síntese, as seguintes irregularidades: (i) burla ao princípio constitucional do concurso público; (ii) burla ao princípio do dever de licitar: descabimento de Processo de Inexigibilidade para contratação de serviços jurídicos de natureza comum e ordinária; e (iii) ausência de informações referentes à dotação orçamentária, valor contratual e valor máximo da remuneração a ser paga ao profissional, em burla à modalidade licitatória adotada

Em análise inicial dos fatos representados e dos documentos disponíveis, esta Unidade Técnica se manifestou nos seguintes termos (peça 08, arquivo 2730460, SGAP):

III CONCLUSÃO

Dessarte, a partir do exame dos apontamentos trazidos pelo representante, da documentação acostada aos autos, esta Unidade Técnica entende pelo prosseguimento da Representação, em virtude da procedência de todos os apontamentos.

Sugere-se o encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para manifestação preliminar e, na sequência, a citação do Sr. Alisson Diego Batista Moraes, Prefeito Municipal no exercício de 2016 e Sra. Angélica Paula de Lima, gestora municipal de contratos no exercício de 2016 para, querendo, apresentarem defesa, em respeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Em seguida, o Conselheiro Relator determinou a citação do Sr. Alisson Diego Batista Moraes, Prefeito de Itaguara à época e signatário do Contrato n.º 11/2016, e da Sra. Angélica Paula de Lima, gestora municipal de contratos do referido município no exercício de 2016, para que apresentem defesa e/ou os documentos sobre os apontamentos da representação e da Unidade Técnica (peça 11, arquivo 2732741, SGAP).

Registra-se que apesar da regular citação, não houve manifestação do Sr. Alisson Diego Batista Moraes, consoante certidão de manifestação (peça 24, arquivo 2805106, SGAP)

É o relatório, em síntese.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Apontamento 1 – Burla ao princípio constitucional do concurso público.

Apontamento 2 - Burla ao princípio do dever de licitar: descabimento de Processo de Inexigibilidade para contratação de serviços jurídicos de natureza comum e ordinária

Apontamento 3 - Ausência de informações referentes à dotação orçamentária, valor contratual e valor máximo da remuneração a ser paga ao profissional, em burla à modalidade licitatória adotada

Alegações do defendente

A Sra. Angélica Paula de Lima, gestora municipal de contratos do município no exercício de 2016, aduziu que que inexistente qualquer nexo causal entre qualquer conduta realizada pela Representada e as supostas irregularidades apontadas pelo Representante.

Argumentou inicialmente que não foi signatária do contrato de prestação de Serviços n.º 11/2016, junto com o Prefeito Municipal da época.

Destacou que o seu carimbo e assinatura, não só naquele contrato, mas em todos que preenchia era em conformidade com a minuta que lhe era repassada, era de praxe com vistas a controlar todo serviço por ela realizado, não figurando como representante legal do Município contratante, fato reforçado pela Lei Complementar nº 47 de 29 de junho de 2015, a qual instituiu o cargo de Gestor de Contratos no Município de Itaguara, a qual demonstra que não ela não possuía autonomia para representar o Município como signatária de um contrato.

Prosseguiu afirmando que, diante da ausência de técnica atribuída ao cargo e em análise a todo conteúdo do processo licitatório, que não possui qualquer responsabilidade quanto a modalidade que fora escolhida para a contratação



Aduziu também que o Processo de Inexigibilidade foi devidamente processado acompanhado de pareceres jurídicos elaborados por profissionais competentes, sendo o mesmo ratificado pela autoridade superior, logo não caberia a ela fazer análise técnica da legalidade da contratação, bem como não possui qualquer responsabilidade, pelos mesmos argumentos acima expostos, em relação à ausência de dotação orçamentária.

Análise do Apontamento

A Sra. Angélica Paula de Lima, gestora municipal de contratos do município no exercício de 2016, foi a única defendente a usufruir do contraditório e ampla defesa, uma vez que o Sr. Alisson Diego Batista Moraes, Prefeito Municipal à época, não se manifestou nos autos.

No entanto, o efeito da revelia no âmbito dos Tribunais de Contas não gera a presunção de veracidade dos fatos imputados ao revel, senão vejamos:

Os efeitos da revelia de responsável no âmbito do TCU diferem daqueles emprestados a esse instituto pelo Código de Processo Civil. No âmbito civil, o silêncio do responsável gera a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados, de modo que sua inércia prospera contra sua defesa. No TCU, a não apresentação de defesa pelo responsável apenas não inviabiliza a normal tramitação do processo, que deve seguir seu fluxo ordinário de apuração. Portanto, a condenação de responsável revel pelo Tribunal deve estar devidamente embasada em provas robustas e contundentes que caracterizem sua conduta irregular.

[Acórdão 309/2017-Plenário do TCU]

Nos processos de controle externo, ao contrário do que ocorre no âmbito civil, a revelia do responsável não gera a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados, devendo eventual condenação estar embasada em provas robustas e contundentes que caracterizem e comprovem a conduta irregular.

[Acórdão 2535/2015-Plenário do TCU]

Em face do exposto, para condenar um revel deve-se ter provas robustas e contundentes que caracterizem sua conduta irregular.

Outrossim, o regimento interno deste Tribunal de Contas prevê, em seu art. 189, que:

Art. 189. Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas e não aproveitará no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

Nesse sentido, poder-se-ia aproveitar a defesa apresentada pela Sra. Angélica Paula de Lima para o citado revel.

No entanto, em face dos fatos narrados na peça de defesa, tem-se, no entendimento desta Unidade Técnica, que os fatos são de natureza exclusivamente pessoal, relativos à condição ou



não da gestora de contratos como responsável pelos apontamentos narrados, não tendo circunstâncias objetivas.

Ressalta-se que a análise de responsabilização deve considerar a natureza dos apontamentos, os quais se referem a burla ao princípio constitucional do concurso público, ao princípio do dever de licitar ao invés de realizar processo de inexigibilidade para contratação de serviços jurídicos de natureza comum e ordinária, bem como em ausência de informações referentes à dotação orçamentária, valor contratual e valor máximo da remuneração a ser paga ao profissional.

É imperioso destacar a obrigatoriedade instituída pela Lei n.º 8.666/1993 quanto à necessidade de acompanhamento e fiscalização do contrato:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

Ainda, conforme o entendimento do TCU:

Não há nenhuma inovação na exigência do acompanhamento da execução contratual. Inicialmente previsto no art. 57 do Decreto-lei 2.300/1986, revogado pela Lei 8.666/1993, que manteve a exigência em seu art. 67, esse registro é condição essencial à liquidação da despesa, para verificação do direito do credor, conforme dispõe o art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964. A falta desse registro, desse acompanhamento pari passu, propicia efetiva possibilidade de lesão ao erário. [grifo nosso] [Acórdão 767/2009 – TCU – Plenário]

O artigo 15, § 8º da Lei n.º 8.666/19931 estabelece ainda que, nos casos em que o recebimento de material for superior ao limite estabelecido para a modalidade de licitação Convite (R\$ 330.000,00 para obras e engenharia e R\$ 176.000,00 para compras e serviços), esse recebimento deverá ser confiado a uma comissão de, no mínimo, 3 membros.

Dessa forma, a atestação da despesa - ato emitido pelo responsável pelo recebimento do material, obra ou serviço nas condições contratadas - compete aos representantes da Administração especialmente designados para este fim.

Tudo isso serve para dar maiores garantias à Administração de que o contrato foi cumprido, ou seja, que os produtos foram entregues ou os serviços foram prestados. Somente após essa certificação a despesa será liquidada e o pagamento poderá ser realizado.

Pode-se concluir, portanto, que a fiscalização de contratos é um controle realizado em momento posterior à contratação, em que é verificada a correlação do serviço obtido em relação ao ajuste pactuado entre as partes.



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



No que se refere à diferenciação dos conceitos de gestor e de fiscal de contratos, pode-se colacionar elucidação da Cartilha do Gestor do Contrato deste Tribunal de Contas:

Em que pese a existência, em parte da doutrina, da figura do gestor e do fiscal do contrato, com competências diferenciadas, no TCEMG as atribuições atinentes ao acompanhamento, à gestão e à fiscalização, do contrato, estão sob a responsabilidade da mesma pessoa (detentora do cargo ou de função, de coordenação ou de direção); assim, será mantida na presente cartilha a designação do gestor de contrato.

Logo, o gestor do contrato será o representante do TCE/MG par acompanhar a execução dos contratos firmados, sendo responsável por verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos, visando à defesa do interesse público.

Assim sendo, espera-se do gestor de contratos uma atuação diligente e preventiva, permitindo ao TCE/MG detectar, de antemão, práticas irregulares ou defeituosas.

Ademais, tendo sido detectadas falhas na execução de um contrato, espera-se que o gestor de contrato diligencie, exigindo do contratado providências necessárias ao fiel cumprimento do ajuste, visando sempre ao alcance de resultados satisfatórios para esta Casa.

Já o Tribunal de Contas do Paraná, em sua Instrução de Serviço n.º 119/2018, a qual dispõe sobre rotinas administrativas aplicáveis à gestão e à fiscalização de contratos, diferencia as atribuições do gestor e do fiscal de contratos:

Art. 1º Esta Instrução de Serviço dispõe sobre rotinas administrativas aplicáveis à gestão e à fiscalização de contratos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR, considerando-se:

V – Fiscal de Contrato: servidor responsável por fiscalizar a execução contratual, em seus aspectos técnicos e administrativos;

VIII – Gestor de Contrato: servidor, com atribuições gerenciais, designado para gerir e coordenar o processo de fiscalização da execução contratual;

No caso em tela, no entanto, deve-se destacar que houve diferenciação entre o gestor de contratos do município e a fiscalização dos serviços do Contrato de Inexigibilidade de Licitação decorrentes da Inexigibilidade em tela, tendo a fiscalização do contrato ficado à cargo da Sra. Margarete Eugênia Gonçalves Lopes (peça 05, arquivo 2326232, fl. 99 SGAP).

O Gestor de Contratos atua, via de regra, no controle de contratos administrativos, de forma a observar o cumprimento pela contratada das regras previstas no instrumento contratual, não tendo, no entendimento desta Unidade Técnica, qualquer relação com os fatos narrados nos apontamentos.

Nesse sentido, esta Unidade Técnica, em sede de reexame, entende por acolher as razões de defesa apresentadas pela defendente por não entender que as competências relativas aos três apontamentos apontados como procedentes em análise inicial são do gestor de contratos municipal, tampouco da fiscal do contrato apontada neste relatório.

Nesse sentido, ratifica-se o entendimento apresentado em sede de análise inicial apenas em relação ao Sr. Alisson Diego Batista Moraes, Prefeito Municipal no exercício de 2016, uma



vez que as provas robustas e contundentes que caracterizam sua conduta irregular estão presentes em análise inicial, opinando-se pela manutenção da procedência de todos os apontamentos.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, esta Unidade Técnica opina pela procedência do seguinte apontamento:

Apontamento 1 – Burla ao princípio constitucional do concurso público.

Apontamento 2 - Burla ao princípio do dever de licitar: descabimento de Processo de Inexigibilidade para contratação de serviços jurídicos de natureza comum e ordinária

Apontamento 3 - Ausência de informações referentes à dotação orçamentária, valor contratual e valor máximo da remuneração a ser paga ao profissional, em burla à modalidade licitatória adotada

Belo Horizonte - MG, 23 de setembro de 2022

Dagles Antônio Miranda Fernandes Barbosa

TC-NS-14 - Analista de Controle Externo

Matrícula 32252