



Parecer n.: 1.207/2024
Autos: 1.120.022
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Câmara Municipal de Matozinhos
Entrada no MPC: 19/02/2024

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Trata-se de denúncia apresentada por Fernanda Natália Gonçalves a respeito de supostas irregularidades ocorridas no Processo de Dispensa de Licitação n. 21/2018¹, promovido pela Câmara Municipal de Matozinhos, cujo objeto foi a contratação de empresa para a realização de concurso público para provimento de vagas na estrutura administrativa do referido órgão.
2. A documentação, enviada via “Fale com o TCE” em **junho de 2018**, tramitou no Tribunal de Contas, **sem autuação, até junho de 2022**.
3. No período em que tramitou sem autuação, foi determinado pela presidência do Tribunal de Contas de Minas Gerais (peça 04) ao presidente da Câmara Municipal de Matozinhos que enviasse documentação completa relativa às fases interna e externa do Processo de Dispensa de Licitação n. 21/2018, que culminou na contratação do Instituto Brasileiro de Gestão e Pesquisa (IBGP) para a realização de concurso público do referido órgão.
4. O presidente da Câmara Municipal de Matozinhos, Márcio Antônio dos Santos, juntou documentos às peças 07/18.
5. **Recebida a denúncia em 14 de junho de 2022** (peça 23), foi determinada a intimação do presidente da Câmara Municipal de Matozinhos à época da contratação, Sidirley Anderson Dias Bento, para prestar esclarecimentos.
6. Regularmente intimado, o presidente da Câmara Municipal de Matozinhos à época apresentou manifestação juntada à peça 32.
7. Analisando a manifestação, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios sugeriu a citação de Sidirley Anderson Dias Bento, para apresentar defesa sobre o que considerou ser a única irregularidade remanescente, qual seja, a não apresentação de justificativa do preço, na forma do inciso III do art. 26 da Lei n. 8.666/93 (peça 34).
8. O Ministério Público de Contas, em manifestação preliminar, aderiu à conclusão sobre a irregularidade de ausência de justificativa de preço para escolha do contratado, tendo, contudo, divergido da unidade técnica sobre o afastamento da irregularidade envolvendo a atuação do controlador interno na fase interna do processo licitatório. Por essa razão, requereu a citação de Sidirley Anderson Dias Bento, presidente da Câmara à época da contratação, a respeito de ambas

¹ Em diversas oportunidades, a unidade técnica faz menção ao Processo Licitatório n 10/2018. No entanto, não há nos autos nenhuma referência a processo com essa numeração.



irregularidades (peça 36).

9. Ato contínuo, o conselheiro relator determinou a citação do responsável que, apesar de devidamente citado, não se manifestou, como certificado nos autos (peça 48).

10. Sobreveio reexame da unidade técnica que, mantendo seu entendimento pela irregularidade quanto à não apresentação de justificativa de preços para escolha no processo de dispensa, concluiu pela procedência parcial da denúncia (peça 50).

11. A seguir, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

12. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

13. Após examinar a matéria detidamente, a unidade técnica considerou irregular a ausência de justificativa de preço nos autos do Processo de Dispensa de Licitação n. 21/2018, pois, apesar de a administração estar obrigada a tanto, *“não há nos autos a justificativa do preço, sendo que na fase interna de análise de propostas entre os potenciais contratados, realizada pela Câmara Municipal, houve proposta financeira mais vantajosa, que não a da contratada”*. (peça 50).

14. O Ministério Público de Contas corrobora a conclusão da unidade técnica por entender que a ausência no caso em tela configurou erro grave e representa violação ao art. 26, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, devendo ser responsabilizado o gestor à época da contratação, conforme art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Público (LINDB).

15. Por outro lado, este órgão ministerial requereu a citação de Sidirley Anderson Dias Bento, presidente da Câmara à época da contratação para que apresentasse defesa também quanto à irregularidade de violação ao princípio da segregação de funções.

16. Em que pese o ex-gestor não tenha respondido à citação realizada por este Tribunal de Contas, restou demonstrado nos autos que Cláudio Afonso Moreira, controlador interno da Câmara de Matozinhos, subscreveu o Parecer de Controle Interno n. 17-2018 (peça 11, p. 75), no qual opinou pelo prosseguimento do processo de dispensa e, paralelamente, atuou como se membro da comissão de licitação fosse, tendo solicitado orçamentos a partir de seu e-mail pessoal (claudioaffm@gmail.com) para fins de instruir o processo de contratação direta (peça 09, p. 16).

17. Tal conduta, como se sabe, **viola o princípio da segregação de funções**, já que um mesmo agente público atuou, simultaneamente, em funções incompatíveis entre si.

18. A segregação de funções deve orientar a administração pública no sentido de vedar que um mesmo agente público atue simultaneamente em funções incompatíveis entre si, como é o caso dos autos, pois compete ao controlador interno fiscalizar os processos licitatórios do município, e não praticar atos administrativos inerentes ao processo de compras.



19. Com o objetivo de subsidiar a implantação, estruturação, a coordenação e o funcionamento do sistema de controle interno, o TCE/MG exarou, por meio da Decisão Normativa n. 02/2016², as “Orientações sobre Controle Interno”, cujo art. 5º, inciso V, estabelece que a **segregação de funções** é um dos princípios gerais das ações do sistema de controle externo.

20. Referido dispositivo prevê que nos processos de trabalho do Poder deve haver previsão de separação das funções de autorização, execução, registro e controle entre unidades ou agentes públicos distintos.

21. Vale destacar, ainda, o que prevê o art. 7º, inciso III, “b”, do Anexo da Decisão Normativa n. 02/2016:

Art. 7º O sistema de controle interno deve compreender cinco elementos inter-relacionados:

(...)

III – procedimentos de controle: são as medidas e as ações que buscam evitar ou minimizar os riscos a que estão sujeitos os processos de trabalho, e oferecer razoável segurança de que as metas e os objetivos do Poder serão alcançados, esses procedimentos poderão se concretizar mediante as seguintes técnicas, entre outras:

(...)

b) segregação de funções (autorização, execução, registro e controle): para reduzir o risco de erro ou irregularidade na realização dos atos administrativos ou para reduzir o risco de o erro ou a irregularidade não ser identificada, o controle de todas as etapas-chave de um processo de trabalho não deve ser conferido a apenas uma unidade ou um agente público, isso porque as responsabilidades inerentes a um processo de trabalho devem ser assumidas por unidades ou agentes distintos, para que o ato administrativo executado por uma unidade ou agente seja revisto ou avaliado por outro;

22. Tão grande é a relevância da segregação de funções, que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei 14.133/2021, a alçou à categoria de princípio (art. 5º) e dispôs que a autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, devem observá-lo, sendo vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

23. Conforme escrito por esta procuradora no artigo intitulado “Agente de Contratação na nova Lei de Licitação”³:

Assim, o servidor responsável pela condução da fase externa do certame não deve atuar no controle interno, por exemplo. O princípio veda que sejam concentrados todos ou vários atos da cadeia de contratação suscetíveis a riscos em uma única pessoa, o que poderia favorecer, em tese, a ocultação de erros e o cometimento de fraudes.

² Diário Oficial de Contas de 07/11/2016 - p 11-32.

³ MELO, Cristina Andrade. Controle em Foco: Revista do MPC-MG. Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 10-16, jul./dez. 2023. Disponível em: https://www.mpc.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/6a-Edicao_Revista-Ministerio-Publico-de-Contas_2023_versao-FINAL.pdf . Acesso em 07 dez. 2023



A segregação de funções é, portanto, uma boa prática de governança que visa conferir transparência interna e compartilhamento de funções ao longo do processo de contratação. Para que se torne realidade na prática, é preciso que haja previsão formal das competências que cada agente público exercerá, desde a fase do planejamento até o término da execução contratual.

24. Por sua vez, Fabrício Motta⁴ leciona que *“segregar funções implica evitar que um agente detenha atribuições de fiscalização e controle sobre seus próprios atos. Trata-se de medida preventiva que visa a evitar não somente fraudes, mas sobretudo riscos de conflitos de interesses, desconsideração de falhas e continuidade de erros”*.

25. Nesse sentido também é o entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Em recente julgado, a Segunda Câmara julgou procedente a Representação n. 1.120.149, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, para considerar irregular o exercício simultâneo do cargo de controlador interno e membro da comissão de licitação, merecendo destaque os seguintes trechos do [acórdão](#) publicado em 04 de abril de 2024:

Têm razão as ponderações da Unidade Técnica e do Parquet, a acumulação de cargos de controle interno com outros relativos à execução de funções da Administração Pública que serão submetidas ao crivo dos controladores é concentração funcional que atenta contra o princípio da segregação de funções.

Referida segregação é imperiosa não apenas para o bom funcionamento da Administração Pública, mas para a devida preservação do princípio da moralidade. Isso porque se o controlado é o próprio controlador, os limites de sua atuação se tornam fluidos, quiçá inexistentes, suficientemente para ensejar a ocorrência de ilícitos no âmbito do serviço público.

E, ademais, entendo que referida segregação encontra guarida na própria vontade do Constituinte. É que o art. 74, § 1º, da Constituição Federal previu a obrigação dos agentes de controle interno reportarem ao Tribunal de Contas as irregularidades sobre as quais tomem conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária. Ora, nitidamente a cominação de responsabilidade solidária pressupõe que o controlador interno não seja a mesma pessoa que executa os atos controlados. Em assim não sendo, evidentemente a solidariedade do controlador interno e do agente responsável pela conduta irregular não seria possível, por tratar-se da mesma pessoa.

Não se trata de viés punitivista, de ampliação do rol de responsáveis por irregularidades no âmbito do Poder Público, mas, sim, de interpretação prática da norma, no sentido de que a responsabilidade, a princípio, recai sobre o autor da conduta irregular, podendo recair também sobre o controlador interno, caso descumprido o dever de reportar ao controle externo.

A Constituição Federal, portanto, parte desse pressuposto, tornando de matriz constitucional a importância da separação da função de controlador de qualquer outra função ligada à execução de atos submetidos a referido controle. A independência e imparcialidade do controlador é pedra angular da eficiência da atividade de controle. É nessa toada que também dispôs a Decisão Normativa nº 2/2016 deste Tribunal, em seu anexo, no art. 7º, I, “d)”, que aduz que a unidade específica de controle interno “deve atuar com independência” e deve ter “vinculação direta com a autoridade máxima do Poder, para que possa conduzir

⁴ MOTTA, Fabrício. Segregação de funções nas licitações e contratos. 6 de maio de 2021. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-mai-06/interesse-publico-segregacao-funcoes-licitacoes-contratos>> . Acesso em 07 dez. 2023.



suas atividades com independência”, conforme o art. 9º, § 1º.

(...)

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, voto pela procedência parcial da Representação quanto à irregularidade consistente na nomeação concomitante de servidores para o exercício de cargo no Órgão de Controle Interno do Município e na Comissão Permanente de Licitação (item II.1 deste voto).

Aplico multa ao responsável, Sr. José Carlos Maciel de Alckmin, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal e tendo em conta o art. 28 da Lindb, pela irregularidade referente à ocupação concomitante de cargos (item II.1 deste voto), aplicando-lhe multa no importe de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

Recomendo à atual gestão que: I) observe o princípio da segregação das funções na Administração Pública, seja para fins de otimização das atividades, seja para compatibilização de eventuais funções desempenhadas pelos servidores; II) fundamente seus atos de acordo com a legislação vigente; e III) mantenha sua legislação atualizada e consolidada.

Intimem-se as partes, na forma do art. 166, II, § 1º, I, do Regimento Interno.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno

26. No entender deste órgão ministerial, a cumulação indevida de funções no órgão de controle interno e na comissão permanente de licitação pelo servidor Cláudio Afonso Moreira deve ser caracterizada como “erro grosseiro” a que alude o art. 28 da LINDB, uma vez que claramente a efetividade do controle interno restou comprometida.

27. Sendo assim, considerando que Sidirley Anderson Dias Bento, presidente da Câmara Municipal de Matozinhos à época, homologou e adjudicou o objeto da contratação (peça 11, p. 76), entende-se que a ele deve ser atribuída a responsabilidade pelas irregularidades quanto à ausência de justificativa de preço para escolha da empresa pela modalidade de dispensa e à violação ao princípio da segregação de funções em razão de ter homologado processo licitatório no qual o controlador interno participou da fase interna.

28. Por tudo o que foi relatado e considerando não ter sido apresentada defesa que fosse capaz de afastar as irregularidades suscitadas, este órgão ministerial **OPINA**:

a) pela procedência parcial da denúncia em razão das seguintes irregularidades:

a.1) ausência de justificativa de preço para escolha da empresa pela modalidade de dispensa de licitação;

a.2) violação ao princípio da segregação de funções em razão da participação do controlador interno na fase interna do processo licitatório;

b) pela aplicação de multa a Sidirley Anderson Dias Bento, presidente da Câmara Municipal de Matozinhos à época, por ter homologado e adjudicado (peça 11, p. 76) o objeto da



contratação no Processo de Dispensa de Licitação n. 21/2018, nos termos do art. 85, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

29. É o parecer.

Belo Horizonte, 10 de junho de 2024.

Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente)