



**Processo nº:** 896.492

Natureza: Representação

**Relator:** Conselheiro Mauri Torres

Representante: Antônio Clarete de Carvalho, Controlador Interno do Município de

Prudente de Morais – MG

Representado: Haroldo Cunha Abreu, Prefeito do Município de Prudente de

Morais – MG, no exercício de 2011

## MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

## I. RELATÓRIO FÁTICO

Versam os presentes autos sobre **Representação** oferecida pelo Sr. Antônio Clarete de Carvalho, Controlador Interno do Município de Prudente de Morais – MG, conforme Ofício nº 005/13Cl, protocolizado sob o nº 94799-4 (fls. 01/05), noticiando possíveis irregularidades ocorridas na gestão do Sr. Haroldo Cunha Abreu, ex-Prefeito Municipal, referentes ao ordenamento de despesas no exercício de 2011.

Com a Representação, vieram os documentos de fls. 06/424, incluindo notas de empenho, notas fiscais, recibos, relações analíticas de pagamentos, razões de bancos, conciliações bancárias e extratos consolidados.

A documentação foi submetida ao Conselheiro Vice-Presidente dessa Egrégia Corte, nos termos do art. 20, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, que determinou a sua autuação como Representação e o encaminhamento dos autos para distribuição (fl. 429).

Os autos foram distribuídos ao Conselheiro Mauri Torres (fl. 431), o qual determinou a juntada de documentos encaminhados pela Câmara Municipal de Prudente de Morais, relativos à matéria tratada nos presentes autos (fls. 435/701).

fair plan





Instada a se manifestar, a Unidade Técnica elaborou o relatório de fls. 703/716, contendo as seguintes observações:

- a) O Órgão Técnico observou que a Prefeitura Municipal utilizou documentos inábeis, emitidos pela Associação dos Municípios da Microrregião do Alto do Rio das Velhas AMAV, para comprovação dos gastos de serviços de terraplanagem, locação de máquinas e caminhões para execução de serviços de limpeza de fossas residenciais, limpeza pública com coleta de lixo e outros, em desacordo com a Súmula 93 desse Tribunal, conforme empenhos nºs 269/2011-001 (fl. 618), 571/2011-001 (fl. 09), 1082/2011-001 (fl. 630), 1404/2011-001 (fl. 646), 2194/2011-001 (fl. 524), 2194/2011-002 (fl. 600), 2194/2011-003 (fl. 532), 2194/2011-04 (fl. 606), 2255/2011-001 (fl. 673), 2255/2011-002 (fl. 675), 2462/2011-001 (fl. 642), 2550/2011-001 (fl. 658), 3030/2011-001 (fl. 509), 3674/2011-001 (fl. 497), 3674/2011-002 (fl. 470), 3699/2011-001 (fl. 486), 3699/2011-002 (fl. 491) e 3760/2011-001 (fl. 666).
- b) O Órgão Técnico observou que foi apurada uma diferença, no montante de R\$1.233.855,82 (um milhão, duzentos e trinta e três mil, oitocentos e cinquenta e cinco reais e oitenta e dois centavos), entre os pagamentos efetuados pela Prefeitura Municipal à AMAV e os pagamentos efetivamente reconhecidos pela AMAV, que era presidida também pelo Sr. Haroldo Cunha Abreu, ora Representado (fls. 116/118 e 453).
- c) O Órgão Técnico observou que a Prefeitura Municipal optou pela realização de diversos serviços e/ou aquisição de bens, periodicamente, sem proceder à prévia licitação, procedendo à fragmentação de despesas para adoção de dispensa de licitação, em contrariedade ao disposto no art. 8º da Lei Federal nº 8.666/93 (fls. 242/317, 331/336, 339/424 e 534/587).
- d) Além disso, o Órgão Técnico observou que foram realizadas diversas transferências entre contas correntes da Prefeitura Municipal, sem apresentar justificativa (razões de bancos fls. 05 e 139/237).

Nesse contexto, o Órgão Técnico sugeriu a citação do agente público responsável para que apresentasse defesa.

Após, os autos vieram a este Órgão Ministerial para apreciação.

Assim é o relatório fático no essencial, passando-se à fundamentação.

## II. <u>FUNDAMENTAÇÃO</u>

Trata-se do exame de atos praticados pelo Prefeito do Município de Prudente de Morais, no exercício de 2011, por força de Representação formulada perante essa Egrégia Corte.

Janie Perfue





A Magna Carta de 1988 assim preconiza:

**Art. 71**. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

[...]

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

[...]

**Art. 75**. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

[...]

Nessa senda, pelo princípio constitucional da simetria, a Constituição do Estado de Minas Gerais prescreve:

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

[...]

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bem ou valor públicos, de órgão de qualquer dos Poderes ou de entidade da administração indireta, facultado valer-se de certificado de auditoria passado por profissional ou entidade habilitados na forma da lei e de notória idoneidade técnica;

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;

[...] (grifo nosso).

Sob este mesmo prisma, a Lei Complementar Estadual nº 102/2008, confere as seguintes competências a esse Egrégio Tribunal de Contas:

Art. 3º Compete ao Tribunal de Contas:

[...]

III – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens ou valores públicos, de órgão de qualquer dos Poderes do Estado ou de Município ou de entidade da administração indireta estadual ou municipal;

Jamies Perfey





IV - fiscalizar os atos de gestão da receita e da despesa públicas, assim como os de que resulte nascimento ou extinção de direito ou obrigação, no que se refere aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade;

V - fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a Município;

[...]

XV - aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em Lei;

[...]

XXVII - decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma prevista nesta Lei Complementar;

[...] (grifo nosso).

No caso em exame, considerando a análise técnica de fls. 703/716, verifica-se a existência de comprovantes de despesas anexados aos autos, às fls. 09/13, 470/475, 486/490, 491/496, 497/502, 509/516, 524/529, 532/533, 600/605, 606/611, 618/623, 630/633, 642/645, 646/649, 658/661, 666/671, 673/674, 675/681, desacompanhados da documentação necessária para comprovar a execução do objeto contratado.

Com relação a essas despesas efetuadas, verifica-se que foram apresentados apenas recibos simples, <u>que não indicavam, em sua maioria, o timbre da empresa emissora, a quantidade de horas trabalhadas e a prestação do serviço ou do material adquirido.</u>

Diante da não comprovação da realização das despesas com o numerário repassado através de documentos hábeis, configurou-se a inobservância do enunciado contido na Súmula 93 dessa Egrégia Corte, *in verbis*:

Súmula 93

As despesas públicas que não se fizerem acompanhar de nota de empenho, de nota fiscal quitada ou documento equivalente de quitação são irregulares e poderão ensejar a responsabilização do gestor.

Além disso, restou caracterizada grave infração à norma legal de natureza financeira, prevista no art. 63, § 2º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/64, *in verbis*:

familia for free





**Art. 63.** A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I – a origem e o objeto do que se deve pagar;

II – a importância exata a pagar;

III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II – a nota de empenho;

III – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

(grifo nosso).

Portanto, não constaram dos autos os documentos necessários à comprovação da legalidade da realização da despesa, referente às Notas de Empenho n<sup>os</sup> 571/2011-001 (fl. 09), 3674/2011-002 (fl. 470), 3699/2011-001 3699/2011-002 (fl. 491), 3674/2011-001 (fl. 497), 3030/2011-001 (fl. 509). 2194/2011-001 (fl. 524), 2194/2011-002 (fl. 600), 2194/2011-003 (fl. 532), 2194/2011-004 (fl. 606), 269/2011-001 (fl. 618), 1082/2011-001 (fl. 630), 2462/2011-001 (fl. 642), 1404/2011-001 (fl. 646), 2550/2011-001 (fl. 658), 3760/2011-001 (fl. 666), 2255/2011-001 (fl. 673) e 2255/2011-002 (fl. 675), uma vez que as mesmas se encontram desacompanhadas dos demonstrativos da respectiva execução (prestação efetiva dos serviços contratados). Entende este Órgão Ministerial que o comprovante de entrega do bem ou da prestação do serviço não deve limitar-se a declarar que o material foi fornecido, ou o serviço foi prestado, mas referir-se à realidade de um e de outro, segundo as especificações constantes do contrato, ajuste, acordo ou da própria lei que determinou a despesa.

Prosseguindo, foi apontada uma diferença de R\$1.233.855,82 (um milhão, duzentos e trinta e três mil, oitocentos e cinquenta e cinco reais e oitenta e dois centavos) entre os pagamentos realizados pela Prefeitura de Prudente de Morais – MG à Associação dos Municípios da Microrregião do Alto do Rio das Velhas – AMAV e os pagamentos efetivamente reconhecidos pela AMAV, que era presidida também pelo Sr. Haroldo Cunha Abreu, Prefeito Municipal à época.

Jamies Perfue





Sobre a questão, consta dos autos a informação de que a Prefeitura Municipal efetuou o pagamento à AMAV no montante de R\$1.268.330,00 (um milhão, duzentos e sessenta e oito mil, trezentos e trinta reais), tendo sido, no entanto, reconhecido pela referida Associação o recebimento da quantia no importe de R\$34.474,18 (trinta e quatro mil, quatrocentos e setenta e quatro reais e dezoito centavos), conforme documentos acostados às fls. 116/118 e 453.

À vista disso, deve o gestor responsável apresentar as justificativas e documentos que entender cabíveis sobre a diferença apurada nos pagamentos realizados pela Prefeitura de Prudente de Morais – MG à Associação dos Municípios da Microrregião do Alto do Rio das Velhas.

No que se refere às despesas realizadas com aquisição continuada de serviços e acessórios para veículos, materiais de consumo para laboratórios das unidades de saúde e materiais de construção, no exercício de 2011, <u>sem o devido procedimento licitatório</u> (fls. 242/317, 331/336, 339/424 e 534/587), observa este Órgão Ministerial tratar-se de conduta lesiva aos cofres públicos, configuradora em tese de ato de improbidade administrativa.

Sabe-se que o ordenamento jurídico brasileiro impôs, como regra, a obrigatoriedade de se realizar prévia licitação para a contratação de obras, serviços, compras e alienações feitas pelo Poder Público, como se verifica do art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, *in verbis*:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI — ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo nosso).

Cumpre assinalar, ainda, que a obrigatoriedade do procedimento licitatório é corroborada pelo art. 2º da Lei Federal nº 8.666/93, *in verbis*:

Jamies Perfey





Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. (grifo nosso).

Convém notar, igualmente, que os casos em que a obrigatoriedade do procedimento licitatório é afastada, por ressalvas da lei, constituem hipóteses excepcionais, que se mostram oportunas apenas nas situações em que o fato concreto estiver efetivamente enquadrado no dispositivo legal, preenchendo todos os requisitos exigidos.

No caso destes autos, a Administração dividiu o objeto da contratação em duas ou mais partes, enquadrando os respectivos valores no limite de dispensa previsto no art. 24, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93, que tem o seguinte teor, *in verbis*:

#### Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

II – para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II, do artigo anterior, e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez. (grifo nosso).

Ocorre que, a realização de diversos serviços e aquisição de bens de natureza idêntica, periodicamente, sem proceder à prévia licitação, caracteriza fragmentação de despesas, vedada pela Lei Federal nº 8.666/93. Para fins de determinação do cabimento da licitação, não se admite o parcelamento de contratações que poderiam ser realizadas conjunta e concomitantemente.

Nesse sentido, a regra estampada no art. 8º do Estatuto das Licitações, *in verbis*:

Art. 8º. A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

Jamie Perfee





Depreende-se dos autos que o valor total das despesas, no exercício de 2011, com aquisição de material de consumo para laboratórios das unidades de saúde, correspondeu a R\$54.167,59 (cinquenta e quatro mil, cento e sessenta e sete reais e cinquenta e nove centavos); com aquisição de material de construção, correspondeu a R\$123.363,56 (cento e vinte e três mil, trezentos e sessenta e três reais e cinquenta e seis centavos); e com serviços e acessórios para veículos, correspondeu a R\$16.428,94 (dezesseis mil, quatrocentos e vinte e oito reais e noventa e quatro centavos), conforme se verifica pelas notas de empenho relacionadas às fls. 242/317, 331/336. 339/424 e 534/587.

Fica claro, portanto, que foi excedido o teto previsto no art. 24, inciso II, da Lei de Licitações, no montante de R\$8.000,00 (oito mil reais), em relação às referidas contratações, sendo certo que se deve considerar o valor global das despesas e não cada aquisição isoladamente.

Esse Tribunal teve oportunidade de enfrentar a questão na Sessão Plenária de 01/10/1997, ao apreciar a Consulta nº 441.898, tendo firmado seu entendimento no sentido de que o valor estabelecido no art. 24, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93 deve levar em conta todas as contratações do mesmo objeto no exercício financeiro, como demonstra o seguinte excerto extraído do voto proferido pelo Conselheiro Relator Fued Dib:

Nas compras de bens de necessidade contínua ou que visem ao cumprimento de determinados programas orçamentariamente previstos, é fundamental que a Administração busque obter, de antemão, o valor global dos bens que deverão, em princípio, ser necessariamente adquiridos. Nenhuma licitação pode ser desencadeada sem que a Administração, previamente, estime os custos da contratação. Assim, vale, em regra, a resposta dada ao item 2 da consulta formulada, o que significa dizer que o valor global da compra deve ser considerado para se saber se poderá ou não ser efetuada a dispensa de licitação, não se devendo tomar como limite o pagamento de apenas um mês, quando se sabe que as compras ou fornecimentos deverão ultrapassar aquele período. (grifo nosso).

No mesmo sentido, o voto prolatado pelo Conselheiro Mauri Torres, nos autos do Processo Administrativo nº 692.219, na sessão da Segunda Câmara de 13/9/2012, *in verbis*:

Jamie Perfue



Ministério Público Folha nº 727

#### MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

[...] As alegações apresentadas pelos defendentes não procedem. Verifica-se que as aquisições de equipamentos de informática foram realizadas em períodos próximos, durante o exercício de 2003, bem como, os produtos adquiridos eram de mesma natureza e foram fornecidos pela mesma empresa, "Nacional Mercantil Ltda.".

O dever de planejamento impõe à Administração a eleição da modalidade de licitação pertinente aos gastos com bens da mesma natureza a serem efetuados durante o ano.

A Prefeitura, baseada em exercícios anteriores, deveria ter realizado o planejamento destas aquisições com estimativa da quantidade a ser adquirida no exercício em função do consumo e de utilização prováveis, podendo ser programadas para todo o exercício, observando o que dispõe o art. 15, § 7°, inciso II, da Lei Federal n.º 8.666/93.

O limite obrigatório para realização de licitação deveria ter sido observado em relação ao valor total do objeto, e não de cada parcela a ser paga. Conforme estabelece o art. 24, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93, é dispensável a licitação para compras e serviços de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a" do inciso II do art. 23 desta mesma Lei, equivalente ao valor de R\$8.000,00, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma compra de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

Verifica-se que a aquisição de equipamentos de informática totalizou, no exercício de 2003, o valor de R\$13.140,00, em valor superior ao limite legal estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a", da Lei Federal nº 8.666/93, para a realização de procedimento licitatório.

Portanto, as referidas despesas deveriam ter sido precedidas de procedimento licitatório, conforme estabelece o art. 2º e art. 24, inciso II, da Lei Federal n.º 8.666/93. (grifo nosso).

Cumpre observar que a aquisição de produtos e serviços sem licitação configura ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 10, inciso VIII, da Lei Federal nº 8.429/1992, *in verbis*:

**Art. 10.** Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[....]

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

[...]

No caso em análise, ficou caracterizado o fracionamento de despesas, o que contraria o disposto na Lei de Licitações, pois nas compras de objetos e serviços similares deve ser considerado seu valor global para fins de aplicação do art. 24, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93.

Desta feita, há de observar, neste momento processual, os corolários

Jamie Perfan





constitucionais da ampla defesa e do contraditório, nos termos do art. 5º, inciso LV, da CR/88, c/c art. 307 da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

### III. CONCLUSÃO

Ex positis, OPINA o representante deste Ministério Público Especial, as medidas abaixo que ora se impõem, a serem determinadas por esse ilustre Conselheiro-Relator, como seguem:

- a) <u>CITAÇÃO</u> do Prefeito do Município de Prudente de Morais, no exercício de 2011, **Sr. Haroldo Cunha Abreu**, para querendo, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, apresentar defesa escrita, em observância aos corolários constitucionais de ampla defesa e do contraditório, nos termos do art. 5º, inciso LV, da Magna Carta de 1988, c/c art. 307 da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais);
- b) INTIMAÇÃO do atual Prefeito do Município de Prudente de Morais, Senhor Padre José Roberto, para que, no prazo de 15 (quinze) dias. encaminhe todos os comprovantes de entrega do material ou da prestação efetiva dos serviços referentes às notas de empenho nos 571/2011-001 (fl. 09), 3674/2011-002 (fl. 470), 3699/2011-001 (fl. 486), 3699/2011-002 (fl. 491), 3674/2011-001 (fl. 497), 3030/2011-001 (fl. 509), 2194/2011-001 (fl. 524), 2194/2011-002 (fl. 600), 2194/2011-003 (fl. 532), 2194/2011-004 (fl. 606), 269/2011-001 (fl. 618), 1082/2011-001 (fl. 630), 2462/2011-001 (fl. 642), 1404/2011-001 (fl. 646), 2550/2011-001 (fl. 658), 3760/2011-001 (fl. 666), 2255/2011-001 (fl. 673) e 2255/2011-002 (fl. 675); bem como os comprovantes dos pagamentos realizados pela Prefeitura Municipal em favor da Associação dos Municípios da Microrregião do Alto do Rio das Velhas - AMAV, no exercício de 2011, além dos respectivos extratos bancários das contas correntes 73.088-2 do Banco do Brasil e 994-5 do Banco Itaú S/A (fls. 116/118 e 453 dos presentes autos) e, por fim, cópia de todos os processos de dispensa de licitação realizados no exercício de 2011, destinados à aquisição de material de consumo para laboratórios das unidades de saúde, aquisição de material de construção e aquisição de serviços e acessórios para veículos (fls. 242/317, 331/336, 339/424 e 534/587), sob pena de multa

Jamin Jan





diária de R\$500,00 (quinhentos reais), nos termos do art. 90 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, a título de *astreintes*.

Conclusivamente, requer a <u>intimação pessoal deste representante do</u>

<u>Ministério Público de Contas</u> acerca da decisão que eventualmente indefira os pedidos acima arrolados.

Após o cumprimento das medidas de praxe, pugna pelo envio à Unidade Técnica para análise e posterior retorno dos autos a este Órgão Ministerial, para manifestação em sede de parecer conclusivo, nos termos do disposto nos arts. 152 e 153 da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

Entranhe-se, registre-se, certifique-se e encaminhem-se à Coordenadoria de Apoio Operacional do Ministério Público de Contas, visando à tramitação de praxe.

É a manifestação ministerial preliminar.

Belo Horizonte, 28 de novembro de 2013.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello Procurador do Ministério Público de Contas

(Documento certificado e assinado digitalmente e disponível no SGAP/TCE/MG)