



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

PARECER

Representação n. 785.486

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Relator(a),

I RELATÓRIO

Trata-se da representação de f. 01/04, instruída com os documentos de f. 05/357, formulada por Marconi Antônio da Silva, na qual se questiona a regularidade da execução de despesas realizadas no âmbito do Programa Saúde em Casa pelo Poder Executivo do Município de Felixlândia.

Alega o denunciante, em síntese, que houve utilização indevida de recursos do citado programa no exercício de 2008 para pagamento de décimo terceiro salário dos servidores do exercício de 2007, assim como aquisição de materiais de construção em valores excessivos para construção e ampliação de unidades de saúde no Município, sendo que nenhuma obra foi realizada nesse período.

Após determinação do Conselheiro-presidente, f. 367, foi iniciada inspeção extraordinária, f. 370/545, a qual originou o relatório de f. 530/543 em que se concluiu pela existência das seguintes irregularidades:

- a) ausência de comprovação da publicação dos extratos do edital do pregão em jornais de grande circulação municipal, regional ou nacional;
- b) ausência de instrução de requisição de compra com a comprovação documental de que os preços discriminados naquele documento foram precedidos de coleta de, no mínimo, três propostas, ou de preços licitados a, no máximo, um mês;
- c) homologação do resultado do certame sem se observar as ocorrências apontadas no exame do processo licitatório e sem demonstrar junto ao processo a formalização do instrumento contratual entre o Município e a empresa vencedora do certame;
- d) ausência de comprovação, por meio de registros de controle, da efetiva aplicação dos materiais de construção listados na Nota de Empenho n. 1092;
- e) ausência de elaboração e arquivamento da documentação de controle que demonstrasse a regularidade da despesa e sua execução e que permitisse à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

equipe inspetora apurar, com níveis de precisão adequados, os serviços executados, seus quantitativos, datas e localização;
f) prejuízo ao erário municipal, devido à realização de despesas sem a comprovação da aplicação dos materiais de construção adquiridos com recursos do PSC.

Em seguida, vieram os autos para parecer preliminar do Ministério Público de Contas, que se manifestou pela citação dos responsáveis, bem como pela intimação do Secretário de Estado da Saúde para que informe a existência e situação da prestação de contas relativa ao programa/convênio em questão, f. 547/548.

Intimado, f. 558 e 564, o Secretário de Estado da Saúde apresentou informações de f. 587/616.

Citados, f. 549/571, f. 574/575 e f. 585/586, os responsáveis pelas irregularidades não se manifestaram, conforme f. 619/620.

Em novo estudo, f. 621/626, a unidade técnica concluiu pela permanência das irregularidades anteriormente elencadas.

Vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

É o relatório. Passo a me manifestar.

II FUNDAMENTAÇÃO

1 Breves considerações sobre as licitações públicas

Em consonância com princípios e regras constitucionais, verificada a necessidade de contratação de obras, serviços, compras, alienações e locações, a Administração instaurará processo licitatório, dando a necessária publicidade ao instrumento de convocação, de sorte que ao certame possam comparecer, em igualdade de condições, todos os potenciais interessados.

Ensina Marçal Justen Filho¹ que

A Constituição acolheu a presunção (absoluta) de que prévia licitação produz a melhor contratação – entendida como aquela que assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, com observância do princípio da isonomia.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12.ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 281.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Obrigatória para todos os órgãos e entidades da Administração Pública, “a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional” (Lei n. 8.666/93, art. 3º, *caput*).

Neste lineamento, a Administração somente atenderá aos objetivos fixados pelo ordenamento jurídico se, em isonômicas condições para os licitantes, selecionar a proposta que, do ponto de vista técnico e econômico, melhor atenda às suas necessidades. Ademais, com a ampliação do horizonte finalístico das licitações públicas preconizada pela Lei n. 12.349/2010,

a leitura sistemática da Lei 8.666/1993 permite afirmar que, dependendo da licitação, será “mais vantajosa” a proposta que apresente, sim, a melhor relação custo-benefício, porém, levando em conta não somente aquele contrato específico que será celebrado, mas também os benefícios indiretos, mediatos e de longo prazo que a proposta considerada vencedora proporcionará ao Brasil, ao desenvolvimento nacional².

Examinados os objetivos das licitações públicas, impende repisar que elas caracterizam ato administrativo formal, assegurado aos que delas participem o direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e dos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

2 Procedência da representação com os apontamentos da unidade técnica

De outra parte, foram constatadas irregularidades nos autos em questão, conforme bem apontado pela unidade técnica em seus exames, notadamente no processo licitatório deflagrado com o objetivo de adquirir materiais de construção, com recursos do referido programa, bem como irregularidades no controle da execução da despesa.

Assim, situado o instituto da licitação pública nos marcos do ordenamento jurídico brasileiro, necessário admitir que o processo licitatório n. 51/2008 – pregão presencial 10/2008, não atendeu a todos os ditames legais, conforme apontou o denunciante às f. 01/04 e a unidade técnica às f. 530/543 e f. 621/626.

² ALEXANDRINO, Marcelo. Disponível em: <<http://cursos.pontodosconcursos.com.br/artigos3.asp?prof=4&idpag=2>>. Acesso em 04/05/2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Sobre a ausência de comprovação da publicação dos extratos do edital, é preciso considerar que a eficácia dos procedimentos licitatórios depende da ampla e irrestrita divulgação do instrumento convocatório. A deficiência desta ofende o princípio da publicidade, expresso não só no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, como também no art. 3º da Lei n. 8.666/93, sendo capaz de frustrar o amplo acesso dos interessados ao certame.

Ao se deflagrar um procedimento licitatório, deve-se ter em mente a ampliação dos seus meios de divulgação, devendo-se usar todos os meios de que se dispõe para divulgar o certame, atraindo o maior número possível de interessados. Tal imposição decorre dos princípios da publicidade e da ampla competitividade, dentre outros.

Doutra parte, também irregular é a ausência de instrução da requisição de compra que deflagrou o certame com a comprovação documental de que os preços discriminados naquele documento foram precedidos de efetiva pesquisa de mercado ou de consulta a registros de preços de órgãos oficiais, medida que visa resguardar a Administração do oferecimento de propostas com preços excessivos.

Irregular também é a homologação do resultado do processo licitatório sem a necessária observância das ocorrências apontadas ao longo do certame. Em breves palavras, homologar quer dizer aprovar, confirmar oficialmente, a partir do cotejo do ato ou procedimento com a legislação aplicável. Assim, tendo em vista as diversas irregularidades apontadas, conclui-se que a homologação do processo licitatório não foi precedida de exame acurado do certame em ordem a determinar as correções cabíveis ou mesmo o desfazimento previsto no art. 49 da Lei n. 8.666/93.

Devem ser apontadas como irregulares, ainda, a ausência de comprovação, por meio de registros de controle, da efetiva aplicação dos materiais de construção, bem como a ausência de elaboração e arquivamento da documentação de controle apta a demonstrar a regularidade da despesa e sua execução, permitindo a apuração, com níveis de precisão adequados, os serviços executados, seus quantitativos, datas e localização.

Por fim, igualmente irregular, com risco de prejuízo ao erário, é a realização de despesas sem a comprovação da aplicação dos materiais de construção



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

adquiridos, situação que se agrava tendo em vista tratar-se de recursos vinculados, oriundos do Programa Saúde em Casa.

O conjunto das irregularidades apontadas, é bem de ver, restringe a competitividade e a observância do princípio da isonomia, bem como a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, restando comprometidos dois importantes objetivos das licitações públicas. Ademais, a ausência de medidas de controle interno sequer permitiu apurar se os materiais foram utilizados para o alcance das finalidades que lhes são próprias ou mesmo se foram utilizados pela Administração, conforme apontado pela unidade técnica.

Nesse lineamento, é procedente a representação que se insurgiu contra as irregularidades apontadas.

Por fim, o Secretário de Estado da Saúde, nas informações de f. 587/616, apontou irregularidades na prestação de contas em questão.

3 Cabimento da aplicação de sanções

Registre-se *a priori* que o controle e a legitimidade são da essência do Estado Democrático de Direito. Enquanto o primeiro se refere à limitação do poder, à verificação de condutas e à possibilidade de responsabilização, dentre outros, a legitimidade diz respeito à autorização de dizer o direito em nome da coletividade com força coercitiva. Somados, entrelaçados, o controle e a legitimidade ganham relevo com o movimento constitucionalista moderno.

Parcela significativa do controle das atividades estatais é confiada aos Tribunais de Contas que são órgãos constitucionais dotados de autonomia administrativa e financeira e independência funcional e cuja atuação é de interesse imediato de toda a sociedade, pois que fortalecem a democracia e contribuem para a efetivação do direito subjetivo público à moralidade e probidade administrativa.

Imprescindível, portanto, que os Tribunais de Contas não se eximam das suas atribuições constitucionais. Ao contrário, que atuem em todas as frentes asseguradas pelo ordenamento jurídico: pedagogicamente, preventivamente, repressivamente, conforme as circunstâncias exigirem.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Tenha-se que as irregularidades constatadas na presente representação, tanto aquelas relacionadas ao processo licitatório n. 51/2008 – pregão presencial 10/2008, como a ausência de medidas de controle interno das despesas realizadas, porquanto restritivas à competitividade, comprometedoras da escolha da proposta mais vantajosa causadoras de prejuízo ao erário, clamam pela aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica desta Corte de Contas, cabendo anotar, ainda, que foi obedecido o devido processo, garantindo-se aos representados o direito de manifestação sobre as condutas consideradas irregulares.

Ocorrendo a conduta tipificada em lei e sendo esta passível de sanção, impõe-se que a Corte de Contas aplique a medida correspondente, sob pena de, dentre outros, enfraquecimento da própria função de controle.

III CONCLUSÃO

Pelo exposto, **OPINA** o Ministério Público de Contas pela procedência da representação, com os apontamentos da unidade técnica de f. 530/543 e f. 621/626, bem como pela aplicação das sanções legais cabíveis, nos termos da Lei Orgânica desta Corte de Contas.

É o parecer.

Belo Horizonte, 10 de fevereiro de 2014.

Maria Cecília Borges
Procuradora do Ministério Público / TCE-MG