

DENÚNCIA N. 887760

Denunciante: Edna Guiomar Salgado Oliveira
Denunciado: Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE de Buritizeiro
Responsáveis: Celso Luiz Ribeiro França e Rildson Moreira de Souza
Interessados: Jovelino Gomes de Mendonça e Adilson Aparecido Cardoso dos Reis
MPTC: Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

EMENTA

DENÚNCIA. AUTARQUIA. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE ASSESSOR JURÍDICO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ABASTECIMENTO IRREGULAR DE VEÍCULO PRIVATIVO. DIÁRIAS DE VIAGEM EM DUPLICIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA E DA RAZOABILIDADE. PROCEDÊNCIA EM PARTE. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. Na contratação de serviços advocatícios, a regra geral é a do dever de licitar e a singularidade dos serviços requer a análise do objeto do contrato, a fim de verificar se as atividades a serem desempenhadas para o cumprimento da avença firmada não se referem a serviços comuns ou rotineiros da administração pública.
2. A notória especialização remete à qualificação profissional, a habilidades e predicados que distingue o contratado da generalidade dos demais profissionais atuantes em sua área.
3. A determinação de restituição ao erário em valores de pequena monta, enseja a aplicação do princípio da insignificância e da razoabilidade, o qual já é amplamente consolidado na jurisprudência desta Corte de Contas, afastando-se o débito aos responsáveis.

Primeira Câmara
6ª Sessão Ordinária – 20/03/2018

I – RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia formulada pela Sra. Edna Guiomar Salgado Oliveira, por possíveis irregularidades em processo de inexigibilidade de licitação e, ainda, por utilização irregular do veículo e uso frequente e abusivo de diárias de viagem.

Com a peça inicial, fl. 1/3, foi juntada documentação de fl. 4/24, autuada e distribuída como denúncia em 2/5/2013, fl. 33.

Encaminhados os autos ao Núcleo de Auditoria para providências indicadas pelo então Conselheiro-Relator à fl. 36/37, restou esclarecido que a fiscalização *in loco* dos SAAEs não se encontrava nas previsões de planejamento para o ano de 2013, fl. 40/41.

Em análise inicial de fl. 44/46, a 5ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 5ª CFM concluiu que os elementos trazidos pela denunciante levantam a possibilidade de existência de irregularidades, mas seriam insuficientes para sua comprovação, manifestando-se, portanto, pela realização de diligência no Município de Buritizeiro.

O então Diretor Geral do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Buritizeiro, Sr. Jovelino Gomes de Mendonça foi intimado para apresentar diversos documentos em 9/12/2013, fl. 51/52.

Os documentos requeridos foram encaminhados, fl. 54/282.

Os autos retornaram para análise técnica, relatório de fl. 285/291.

À fl. 295 tem-se despacho – cópia dos autos de n. 886253 – no qual determinei o desentranhamento de documentação de fl. 391/365 (processo original) e juntada ao processo em análise.

Em observância, foram juntadas aos autos a fl. 296/423.

A 4ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios – 4ª CFM, no relatório de fl. 426/434 concluiu pela citação dos Sr. Celso Luiz Ribeiro França e Sr. Rildson Moreira de Souza, ex-Diretores do SAAE para que se manifestassem face às irregularidades apontadas.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer de fl. 435/436-v, ratificando o entendimento técnico, opinou, também, pela citação dos responsáveis.

Consoante despacho de fl. 437, determinei a citação dos Sr. Celso Luiz Ribeiro França e Sr. Rildson Moreira de Souza.

À fl. 440 consta AR devidamente assinado pela Sra. Fernanda, documento de identificação MG 10263492, em nome do Sr. Celso Luiz Ribeiro França.

Quanto ao Sr. Rildson Moreira de Souza, diante da frustração de citação postal em 3 (três) oportunidades – AR fl. 441, 443 e 446 –, determinei em despacho de fl. 448 sua citação por edital, publicada no dia 20/11/2017, conforme certidão de fl. 449.

Em 17/1/2018 foi expedida “Certidão de não manifestação” dos responsáveis, fl. 450.

Instado a se manifestar novamente, o *Parquet* concluiu pela procedência da denúncia, e aplicação de multa aos responsáveis, devendo, ainda, ser determinada a reparação ao erário dos danos identificados, fl. 452/454-v.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Da contratação de Assessor Jurídico por inexigibilidade de licitação

Conforme documentação trazida pela denunciante à fl. 8, tem-se Ato de Exoneração face ao Sr. Adilson Aparecido Cardoso dos Reis, do cargo de provimento em comissão de Diretor Geral do SAAE de Buritizeiro, datado de 18/3/2011.

Datado de 21/3/2011 tem-se o Contrato n. 09/2011, fl. 9/12 e 75/78, cujo objeto foi a contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica pelo Sr. Adilson Aparecido Cardoso dos Reis.

A contratação de Assessoria e Consultoria Jurídica tinha como justificativa: “para emissão de pareceres quanto aos procedimentos administrativos jurídicos da autarquia e orientações quanto às questões de pessoal, comissão permanente de licitação, avaliação de desempenho, controle interno, etc”, com valor mensal de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais).

À fl. 68/73 tem-se parecer jurídico assinado pela Sra. Janaina Balbino Vasconcelos a favor da contratação – Processo n. 5/2011 – Inexigibilidade de Licitação n. 1/2011, nos seguintes termos:

Na verdade, não pairam dúvidas de que o referido advogado se enquadra no conceito de notória especialização, mormente levando em conta que o mesmo já prestou e vem prestando serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria jurídica a diversos outros municípios de Minas Gerais.

No tocante a singularidade mencionada no inciso II do art. 25 da Lei 8.666/93, entendemos que tal requisito também está presente, pois tal singularidade não se confunde com a excepcionalidade do serviço a ser contratado. [...]

É entendimento consolidado nesta Corte, através da Súmula n. 106, *verbis*:

Nas contratações de serviços técnicos celebradas pela Administração com fundamento no artigo 25, inciso II, combinado com o art. 13 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, é indispensável a comprovação tanto da notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas como da singularidade dos serviços a serem prestados, os quais, por sua especificidade, diferem dos que, habitualmente, são afetos à Administração.

Vide, também, Súmula n. 264 do Tribunal de Contas da União:

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei n. 8.666/1993.

Examinando os autos, observo, nos termos da manifestação técnica, que em casos em que os serviços advocatícios são considerados corriqueiros e habituais, a contratação deve ocorrer mediante a realização de procedimento licitatório, conforme disposto na Lei n. 8.666/93.

Instado a se manifestar, assim concluiu o *Parquet*, fl. 452/454-v:

A contratação, efetivada pelo denunciado Celso Luiz Ribeiro França, deu-se com amparo em parecer jurídico, fundamentado no art. 13, III e V, c/c art. 25, II e § 1º, da Lei 8.666/93 (fls. 68 a 73).

Todavia, a conclusão apontada no citado parecer não deve prosperar, pois os dispositivos da Lei de Licitação em comento devem ser justificados pela singularidade do objeto e pela notória especialização do contratado, **o que incorre no presente caso.**

A ausência de singularidade pode ser demonstrada pela Cláusula Primeira do contrato nº 09/2011 (fl. 75), firmado entre a Autarquia e o Assessor Jurídico, que **dispõe como objeto atividades típicas e corriqueiras da advocacia.**

Não bastasse, nada há nos autos que demonstre a mínima especialização do advogado, como um título de mestre ou doutor na área de atuação, ou tempo considerável de prestação de serviços jurídicos similares.

Ao contrário, a inscrição do causídico na OAB/MG ocorreu no dia 22/04/2010, ou seja, apenas um ano antes da celebração do contrato (fl. 16). (grifo nosso)

No tocante à singularidade dos serviços, destaco que requer a análise do objeto do contrato, a fim de verificar se as atividades a serem desempenhadas para o cumprimento da avença

firmada não se referem a serviços comuns ou rotineiros da Administração Pública. Por sua vez, a notória especialização do contratado remete a sua qualificação profissional, a suas habilidades e predicados que o distinguem da generalidade dos demais profissionais atuantes em sua área.

A inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, II c/c art. 13, da Lei de Licitações, exige o preenchimento dos seguintes requisitos, conjuntamente, vejamos: a) que se trate de serviço técnico profissional especializado; b) que o serviço seja de natureza singular; c) que o serviço seja prestado por profissional ou empresa de notória especialização; d) que o trabalho seja essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Assim, compulsando os autos, verifico que o escopo do serviço prestado pelo Sr. Adilson Aparecido Cardoso dos Reis consistiu em serviço comum inerente à advocacia – emissão de pareceres quanto aos procedimentos administrativos e jurídicos da autarquia e orientações –, não merecendo prosperar a tese de que a contratação poderia se dar por inexigibilidade de licitação.

Do mesmo modo, já se manifestou o Conselheiro-Substituto Hamilton Coelho nos autos da Representação n. 753460, *in casu*:

Só é inexigível a licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização quando se tratar de prestação de natureza singular, insuscetível de execução pela maioria dos profissionais qualificados atuantes no mercado.

Assim, uma vez não demonstrada a natureza singular e notória especialização do profissional e, ainda, por se tratar de serviços rotineiros da autarquia, em consonância com o entendimento técnico e ministerial, entendo como irregular a contratação do Sr. Adilson Aparecido Cardoso dos Reis como Assessor Jurídico do SAAE.

No tocante à responsabilização por tal contratação, compulsando os autos, verifico que tanto o Contrato como o 1º Termo Aditivo foram assinados pelo Sr. Celso Luiz Ribeiro França, portanto, cabendo a ele a responsabilização pela contratação irregular.

Do abastecimento irregular de veículo privado às expensas da Autarquia

Conforme memorando n. 028/2013, fl. 121, o responsável pelo Setor de Material, Transporte Patrimônio informa que “não foi localizado nos arquivos do Setor de Material, Transporte e Patrimônio, documentos de autorização de abastecimento de combustíveis realizados em nome do Sr. Adilson Aparecido Cardoso dos Reis, para abastecimento do veículo placa HCY9275, marca Mitsubishi, no período de 2011”.

Ocorre que constam nos autos “autorizações para abastecimento de veículos”, fl. 127/128, preenchidas no nome do Sr. Adilson Aparecido Cardoso dos Reis.

Mister salientar que o contrato firmado entre a Autarquia e o Assessor Jurídico não previu o abastecimento de combustível do veículo de placa HCY9275, não obstante conter, à fl. 130/132, documentos que comprovem o pagamento efetuado pela SAAE.

Pelo entendimento da 4ª CFM a fl. 430/431, os documentos de fl. 18, 127/128 e 132 comprovam o abastecimento irregular de combustível do veículo de propriedade do Sr. Adilson às expensas da autarquia. Por tal razão, entendem que o responsável pela autorização

de abastecimento – Sr. Celso Luiz Ribeiro França – deveria ser responsabilizado pelo pagamento indevido de R\$ 484,95 (quatrocentos e oitenta e quatro reais e noventa e cinco centavos).

Sobre a referida irregularidade, assim se manifestou o Ministério Público junto ao Tribunal, fl. 453-v:

Quanto ao dispêndio relativo ao abastecimento pelo Assessor Jurídico de veículo de sua propriedade com recursos do SAAE, pelo que consta dos autos, não se verificou a existência de qualquer prova ou justificativa razoável que o atrele ao exercício da função pública, estando configurada, pois, a ilegalidade da despesa, de responsabilidade do denunciado Celso Luiz Ribeiro França, diretor geral à época, que, inclusive, assinou notas de pagamento pelo combustível (fls. 127 a 149).

Em que pese a irregularidade apontada pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto a esta Corte, diante do irrisório montante apurado e da esporadicidade dos abastecimentos identificados, uma vez que restaram comprovados abastecimentos em quatro ocasiões, conforme atestam os documentos de fl. 18, 127, 128 e 132, reconheço a submissão do dano apurado ao princípio da insignificância, aplicando-o ao caso concreto.

No mesmo sentido foi o entendimento desta Corte nos autos do Recurso Ordinário n. 862408, *verbis*:

Senhor Presidente, no presente caso, conforme salientado pelo Relator em seu voto, os gastos irregulares com publicidade atingem o montante total atualizado, salvo engano, aqui em minha conta, de R\$ 1.071,19.

Tomando como base essa quantia e considerando que essa seria a única irregularidade apta a ensejar a devolução de valores ao erário, entendo que deve ser aplicado à espécie o **princípio da insignificância, conforme temos adotado, inclusive em nossa Câmara, já que esses valores não alcançam sequer os 10% do valor de alçada que temos adotado aqui no Tribunal.**

Então, tomando como base essa quantia e considerando que essa seria a única irregularidade, neste ponto, voto pela aplicação do princípio da insignificância.

E, à luz desse princípio, tendo em vista a **irrelevância da conduta – porque é isso que, de uma forma ou de outra, se traduz na aplicação do princípio da insignificância, que, do ponto de vista material, não provocou lesividade à administração municipal, exatamente porque é ínfima, aí nós estamos falando da repercussão do mundo jurídico e patrimonial –, não há que se falar em dano aos cofres públicos.** (grifo nosso)

Cabe anotar, ainda, que, no presente caso, não é desejável e recomendável que o erário dispense recursos humanos e materiais para se ressarcir do particular que se beneficiou dessas quantias, uma vez que o custo da cobrança supera o benefício que a Administração poderia auferir. Assim, em atenção aos princípios da insignificância e da razoabilidade, deixo de determinar o ressarcimento do valor de R\$484,95 (quatrocentos e oitenta e quatro reais e noventa e cinco centavos) aos cofres municipais.

Do recebimento excessivo de diárias

Consta, à fl. 150/151, Portaria/ SAAE/ BRO 06/2011 referente ao pagamento de diárias, nos seguintes moldes:

I – Ficam fixadas as diárias a ajuda de custo para servidores, ocupantes de cargos comissionados, contratados por tempo determinado e colaboradores eventuais do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Buritizeiro – Minas Gerais, nos seguintes valores:

a) O valor da diária para o cargo de Diretor Geral e Diretor Executivo será de R\$ 170,00 (cento e setenta reais) para o interior, R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais) para a capital e R\$ 500,00 (quinhentos reais) para outros Estados;

b) O valor da diária para os demais cargos, será de R\$ 130,00 (cento e trinta reais) para o interior, R\$ 220,00 (duzentos e vinte reais) para a capital e R\$ 270,00 (duzentos e setenta reais) para outros Estados;

Do mesmo modo, tem-se a Portaria/ SAAE/ BRO 015/2011, fl. 189/190.

Em manifestação inicial de fl. 285/292, a 5ª CFM vislumbrou um incremento considerável nos deslocamentos, havendo, ainda, sobreposição em certos casos de utilização das verbas pelo Sr. Rildson Moreira de Souza.

Em nova análise técnica de fl. 426/434, a 4ª CFM concluiu:

Quanto ao denunciado “uso frequente e abusivo” de diárias de viagem, este órgão técnico examinou minuciosamente os respectivos documentos, fls. 150 a 282, e, apesar do aumento quantitativo de diárias nos meses de março, maio, junho, agosto e setembro de 2012, não foram constatadas irregularidades, uma vez que verificou presentes os elementos necessários à concessão de diárias, como descrição da motivação, a existência de “Portarias 05/2011” e “015/2012”, fls. 150 a 151 e 189 a 190, regulamentando a matéria, a “Proposta e Concessão de Diárias” e o respectivo “Subempenho”, fls. 152 a 188 e 191 a 282.

No entanto, os documentos relativos às comprovações de pagamentos de diárias ao Senhor Rildson Moreira de Souza demonstram uma sobreposição de deslocamentos e consequente pagamento de diária em duplicidade a ele, por ter recebido R\$ 255,00 (duzentos e cinquenta e cinco reais), referente à viagem a Montes Claros ocorrida entre os dias 05 e 06/06/2012 (...)

Na mesma esteira, entendeu o *Parquet*, *verbis*:

Pelos documentos acostados ao feito, percebe-se que as diárias para viagens estão devidamente normatizadas no âmbito do SAAE, não havendo, a princípio, nenhuma irregularidade em seu uso pelo diretor geral, conforme acertada conclusão do órgão técnico (fl. 431).

Destarte, em que pese as afirmações da denunciante sobre “uso freqüente e abusivo”, não há nos autos provas que corroborem esta afirmação, estando todos os deslocamentos, aparentemente, atrelados aos fins inerentes ao cargo.

Lado outro, **percebe-se a ocorrência de pagamento efetuado em dobro, ao Sr. Rildson Moreira de Souza, no dia 06/06/2012, por ocasião de viagem para a cidade de Montes Claros** (fls. 242 a 245).

Por consequência, o Sr. Rildson Moreira de Souza **deve ressarcir o valor de R\$ 255,00** (duzentos e cinquenta e cinco reais), recebido indevidamente, aos cofres da entidade autárquica, devidamente corrigido. (grifo nosso)

Não obstante, verificar o pagamento em dobro de diária paga em decorrência de viagem à cidade de Montes Claros, em favor do Sr. Rildson Moreira de Souza, dia 6/6/2012, por serem ínfimos os valores na esfera patrimonial do SAA – Buritizeiro, valor de R\$ 255,00 (duzentos e cinquenta e cinco reais), em atenção aos princípios da insignificância e da razoabilidade, deixo de determinar o ressarcimento.

Do Pregão Presencial n. 1/2011

Foram anexados aos autos documentação de fl. 296/426 referentes ao Procedimento Licitatório n. 01/2011 – Pregão Presencial n. 01/2011, cujo objeto era a aquisição de veículos para o SAAE.

Em análise de fl. 426/434, a Unidade Técnica assim anotou:

Compulsando os autos, verifica-se que o procedimento licitatório 01/2011, na modalidade Pregão Presencial 01/2011, tramitou com as formalidades conforme as disposições da Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002, que rege a matéria, tendo sido constatado, todavia, como irregularidade a ausência dos contratos e notas fiscais das aquisições dos respectivos veículos adjudicados.

Acerca do tema, assim se manifestou o Ministério Público junto ao Tribunal:

(...) entende esse *Parquet* que não existe a citada irregularidade, pois, conforme o art. 62, *caput*, e §4º, da Lei 8.666/93, a presença da nota de empenho nos autos é suficiente, no presente caso, para suprir a ausência do contrato.

Com relação à nota fiscal, mostra-se imprescindível que esteja arquivada junto ao Órgão Público licitante, não configurando irregularidade sua ausência nos autos, sobretudo quando não houve requisição por esse Tribunal de sua juntada.

Em consonância com o *Parquet*, considerando não ter havido requisição específica por esta Corte da apresentação da documentação referente à fase interna e externa do Pregão Presencial n. 1/2011, razão pela qual não vislumbro qualquer irregularidade.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, diante da procedência parcial das irregularidades apontadas, voto:

I. pela extinção do processo, com resolução de mérito, com fundamento no art. 487, inciso I do Novo Código de Processo Civil, diante da procedência parcial dos apontamentos de irregularidades constantes da fundamentação;

II. pela aplicação de multa individual no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao Sr. Celso Luiz Ribeiro França por contratar, por inexigibilidade de licitação, os serviços de assessor jurídico da autarquia, em afronta direta à Lei n. 8.666/93 e a Súmula n. 106 desta Casa.

Considerando que os valores recebidos a maior pelos Diretores Gerais do SAAE à época, Srs. Celso Luiz Ribeiro França, valor de R\$484,95 (quatrocentos e oitenta e quatro reais e noventa e cinco centavos) e Rildson Moreira de Souza, valor de R\$ 255,00 (duzentos e cinquenta e cinco reais), e em atenção aos princípios da insignificância e da razoabilidade, deixo de determinar o ressarcimento da referida importância, conforme demonstrado na fundamentação deste voto.

Intime-se, ainda, os responsáveis pelo DOC e por via postal, nos termos regimentais, remetendo-lhes cópias das notas taquigráficas.

Intimar o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas nos termos regimentais.

Após o cumprimento dos dispositivos regimentais, arquivem-se os autos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** julgar parcialmente procedentes os apontamentos de irregularidades constantes da fundamentação desta decisão, e declarar a extinto o processo, com resolução de mérito, com fundamento no art. 487, inciso I, do Novo Código de Processo Civil; **II)** aplicar multa individual no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao Sr. Celso Luiz Ribeiro França por contratar irregularmente assessor jurídico por inexigibilidade de licitação, em afronta direta à Lei n. 8.666/93 e a Súmula n. 106 deste Tribunal; **III)** deixar de determinar o ressarcimento dos valores recebidos a maior pelos Diretores Gerais do SAAE à época, Srs. Celso Luiz Ribeiro França, valor de R\$484,95 (quatrocentos e oitenta e quatro reais e noventa e cinco centavos) e Rildson Moreira de Souza, valor de R\$ 255,00 (duzentos e cinquenta e cinco reais) em atenção aos princípios da insignificância e da razoabilidade, conforme demonstrado na fundamentação desta decisão; **IV)** determinar a intimação dos responsáveis pelo DOC e por via postal, nos termos regimentais, remetendo-lhes cópias das notas taquigráficas; **V)** determinar a intimação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos termos regimentais; **VI)** determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento dos dispositivos regimentais.

Votaram, nos termos acima, a Conselheira Adriene Andrade e o Conselheiro Presidente Mauri Torres.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 20 de março de 2018.

MAURI TORRES

Presidente

SEBASTIÃO HELVECIO

Relator

(assinado eletronicamente)

sf/rp/ms

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

Coordenadoria de Sistematização e Publicação
das Deliberações e Jurisprudência