

AUDITORIA N. 923979

- Jurisdicionado:** Prefeitura Municipal de Mariana
- Parte(s):** Adenilson Antônio Moreira, Altair Marchetti Junior, Camilla Santos Torrecillas de Almeida, Celso Cota Neto, Cláudio Di Pietra Nascimento, Danilo Brito das Dores, Denise Coelho de Almeida, Fátima da Conceição Francisco de Souza Guido, Geraldo Sales de Souza, Israel Quirino, Jonathan Chaves Silva, José Celso dos Santos, José Miguel Cota, Leonardo Rodrigues dos Santos, Marcelo Albano Ferreira de Moraes, Roberto Carlos Mol, Roberto Rodrigues, Targino de Souza Guido, Terezinha Severino Ramos
- Procurador(es):** Guilherme Ferreira Silva - OAB/MG 139.635; Antônio Maria de Freitas - OAB/MG 57.838; Gabriel Bernardes de Castro Cardoso - OAB/MG 114.509; Henrique Maciel Campos Santiago - OAB/MG 118.454; Guilherme Fábregas Inácio - OAB/MG 100.530; Osvaldo Lino Pimentel Neto - OAB/MG 139.679; Tirza Joana Mattos - OAB/MG 154.731; Danielle Campos Amaral Maciel - OAB/MG 118.350; Ricardo Matos de Oliveira - OAB/MG 98.538; Matheus Silva Campos Ferreira - OAB/MG 130.564; Flávio de Almeida Silva - OAB/MG 81.168; Leonardo Breguêz de Barros - OAB/MG 111.246; Camilla Santos Torrecillas de Almeida - 122.582; Gelle Cassiana Miranda - 156.103; Joab Ribeiro Costa - 72.254; Júlio César Vieira Rios - 141.878;
- MPTC:** Marcílio Barenco Corrêa de Mello
- RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

EMENTA

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. MUNICÍPIO. DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA, COLETA DE LIXO E OPERAÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO. IRREGULARIDADES. AUSÊNCIA OU JUSTIFICATIVA INSUFICIENTE PARA A DISPENSA DE LICITAÇÃO EMERGENCIAL. PRORROGAÇÃO CONTRATUAL SEM AMPARO LEGAL. NEGLIGÊNCIA DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO. PREÇOS SUPERIORES AOS DE MERCADO. SUPERFATURAMENTO DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA. CABIMENTO DE RESSARCIMENTO.

1. Tanto a emergência real quanto a emergência ficta ensejam a contratação direta com base no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93, porquanto presentes os pertinentes requisitos (demonstração concreta e efetiva da potencialidade do dano e de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco), o que autoriza a contratação por dispensa de licitação para salvaguardar o interesse público. Todavia, o reconhecimento da necessidade da contratação emergencial não afasta a eventual responsabilidade do agente público pela desídia ou falta de planejamento.
2. É irregular a prorrogação dos contratos firmados com base na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93, extrapolando o prazo legal de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, isso porque tais contratações decorreram da

desídia ou da falta de planejamento, uma vez que os objetos envolviam a prestação de serviços essenciais, contínuos e previsíveis, sem que tenha sobrevivido situação alheia à vontade do gestor que pudesse respaldar a prorrogação contratual.

3. A ausência de declaração da empresa contratada de que não emprega menor de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre, e menor de dezesseis anos, salvo menor a partir de quatorze anos, na condição de aprendiz, implica violação ao art. 7º, XXXIII, da CR/88, e ao art. 27, V, da Lei n. 8.666/93.
4. A exigência de garantia não é obrigatória nos contratos administrativos, nos moldes do art. 56 da Lei n. 8.666/93. Caso a autoridade competente, no exercício do poder discricionário, decida pela exigência de garantia para a celebração de contrato com o poder público em razão do vulto da contratação e da complexidade do objeto, essa deve zelar pelo cumprimento de tal disposição, a fim de assegurar a plena execução do contrato e de evitar prejuízos ao patrimônio público.
5. A publicidade dos atos administrativos apresenta fundamental importância para assegurar a transparência na gestão pública, permitindo verificar a observância das normas regentes da Administração Pública, notadamente os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, em especial nos procedimentos de dispensa de licitação.
6. A correta autuação dos documentos atinentes a processos licitatórios, a procedimentos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação é fundamental para que se possa averiguar a tempestividade e a observância da execução da sequência de atos exigida legalmente, contribuindo para o controle da lisura dos atos praticados até o provimento final.
7. Deve-se reconhecer a responsabilidade do controlador interno ao se manifestar favoravelmente à realização dos atos e procedimentos maculados por irregularidades, uma vez que, no exercício das atribuições previstas no art. 74 da CR/88, competia-lhe adotar as medidas cabíveis, a fim de dar ciência aos gestores, evitar sua prática e prevenir a reincidência ou a permanência das irregularidades.
8. A celebração de contratos com preços superiores aos praticados no mercado denota fragilidade na elaboração do orçamento básico, fundamental para a apuração dos custos unitários dos serviços contratados e, portanto, do valor global da contratação, em consonância com os arts. 6º, IX, “f”, 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93.
9. A realização de criteriosa pesquisa de preços é imprescindível para evitar que a Administração celebre acordos se comprometendo a pagar valores acima dos praticados no mercado, de modo a afastar a ocorrência de dano aos cofres públicos decorrente de superfaturamento.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

26ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara - 13/09/2018

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria realizada no Município de Mariana, com o objetivo de verificar os procedimentos promovidos para contratação de serviços de limpeza urbana, coleta de lixo e operação de aterro sanitário, no período de 2011 a 2013.

A auditoria foi realizada em cumprimento à Portaria n. 18 da Diretoria de Engenharia e Perícia – DEP, datada de **10/10/2013**, à fl. 1, e resultou na elaboração do relatório técnico de engenharia de fls. 110 a 158, acompanhado dos documentos às fls. 4 a 109 e 159 a 162, incluindo os CDs acostados às fls. 163 e 164.

Em atenção ao despacho à fl. 169, a unidade técnica elaborou o estudo complementar às fls. 170 a 173, no qual foram identificados os agentes públicos responsáveis pelas irregularidades apuradas.

Às fls. 175 e 176, foi determinada a citação dos responsáveis para manifestação sobre os fatos apontados nos estudos técnicos de fls. 110 a 158 e fls. 170 a 173. Regularmente citados, conforme certidões às fls. 201 a 213, 230 e 243 a 248, os responsáveis apresentaram as seguintes defesas, acompanhadas de documentos: **Roberto Rodrigues, Cláudio Di Pietra Nascimento e Marcelo Albano Ferreira de Morais** (fls. 251 a 266 e fls. 267 a 463); **Camilla Santos Torrecillas de Almeida** (fls. 464 a 488 e fls. 489 a 532); **Altair Marchetti Júnior** (fls. 535 a 552 e fls. 553 a 671); **Jonathan Chaves Silva** (fls. 672 a 709 e fls. 710 a 827); **Roberto Carlos Mól** (fls. 828 e 829); **Geraldo Sales de Souza, Adenilson Antônio Moreira e Israel Quirino** (fls. 831 a 843, fls. 844 a 875, fls. 894 e 895 e fls. 896 a 918); **Terezinha Severino Ramos** (fls. 876 a 886). Os Srs. **Celso Cota Neto, Fátima da Conceição Francisco de Souza, Danilo Brito das Dores, Denise Coelho de Almeida, Leonardo Rodrigues dos Santos, Targino de Souza Guido, José Miguel Cota e José Celso dos Santos** apresentaram a defesa conjunta às fls. 919 a 957, acompanhada dos documentos, às fls. 958 a 3398.

No reexame, às fls. 3402 a 3416 v., instruído com os documentos às fls. 3417 a 3441 v., a unidade técnica de engenharia considerou sanadas algumas irregularidades apontadas no relatório de auditoria e ratificou as irregularidades sintetizadas no quadro n. 13.

No parecer, às fls. 3443 a 3458 v., o Ministério Público de Contas entendeu irregulares os procedimentos realizados na contratação de serviços de limpeza urbana, coleta de lixo e operação de aterro sanitário, atinentes às Dispensas n. 46/13 (Contrato n. 257/13), n. 2/13 (Contrato n. 4/13), n. 45/11 (Contrato n. 350/11) e n. 23/11, e, via de consequência, posicionou-se pela aplicação de multa pessoal e individual aos responsáveis, no montante de R\$2.000,00 por irregularidade, com base no art. 85, II, da LC n. 102/08. Manifestou-se pela determinação aos Srs. Celso Cota Neto, Denise Coelho de Almeida, Leonardo Rodrigues dos Santos e Terezinha Severino Ramos do ressarcimento integral do dano ao erário apurado, conforme especificado. Posicionou-se, ainda, pela declaração de inabilitação de tais agentes para o exercício de cargo em comissão ou de função de confiança na Administração Pública estadual ou municipal pelo intervalo de cinco anos, com fulcro no art. 83, II e parágrafo único, c/c art. 92, da LC n. 102/08. Por fim, opinou pela expedição de recomendação ao atual prefeito de Mariana para que, em caso de nova contratação de objeto correlato, não incorra nas irregularidades apuradas nos autos.

No despacho, à fl. 3459, foi determinada a renovação da citação dos Srs. Leonardo Rodrigues dos Santos e Denise Coelho de Almeida, para que se manifestassem sobre o superfaturamento apontado pela unidade técnica no relatório de fls. 3403 a 3416 v.

Regularmente citados, a teor das certidões à fl. 3462, eles apresentaram defesa complementar às fls. 3470 a 3482, acompanhada dos documentos de fls. 3483 a 3588.

Os autos foram novamente encaminhados à unidade técnica de engenharia, que, no reexame, às fls. 3591 a 3592, entendeu que as justificativas aduzidas na defesa complementar não foram suficientes, nem trouxeram fatos novos, para elidir as irregularidades apontadas, razão pela qual manteve as falhas.

O Ministério Público de Contas, às fls. 3594 a 3597, ratificou o parecer anterior.

Na sequência, os autos vieram-me conclusos em 5/10/2017.

Em síntese, é relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Cumprе ressaltar, de início, que os presentes autos não se enquadram nas hipóteses de prescrição da pretensão punitiva descritas na Lei Orgânica deste Tribunal, com a redação conferida pelas Leis Complementares n. 120/11 e n. 133/14, porque os fatos apurados são referentes ao período de **2011 a 2013**, enquanto a Portaria n. 18 da Diretoria de Engenharia e Perícia – DEP, que cumpriu determinação da presidência e designou equipe para a realização de auditoria no Município de Mariana, data de **10/10/2013**, à fl. 1.

2.1 – Mérito

A auditoria objeto dos autos verificou os procedimentos realizados pela Prefeitura de Mariana para contratação de serviços de limpeza urbana, coleta de lixo e operação de aterro sanitário no período de 2011 a 2013. Foram analisados os seguintes procedimentos, quanto aos aspectos formais/legais e preços: Dispensa n. 23/11 (Contrato n. 135/11), Dispensa n. 45/11 (Contrato n. 350/11), Dispensa n. 41/12 (Contrato n. 66/12), Dispensa n. 2/13 (Contrato n. 4/13) e Dispensa n. 46/13 (Contrato n. 257/13). Quanto à execução física, foram vistoriados *in loco* os serviços referentes à Dispensa n. 46/13 (Contrato n. 257/13).

O montante dos recursos fiscalizados foi de R\$9.419.538,17, correspondente aos valores dos contratos e dos termos aditivos firmados, decorrentes dos procedimentos de dispensa de licitação analisados.

No relatório técnico de engenharia foram apontados os seguintes achados: 1) quanto aos aspectos formais: irregularidades nas contratações realizadas por dispensa de licitação e negligência do sistema de controle interno; 2) quanto aos aspectos de engenharia: contratação de serviços de limpeza urbana com preços superiores aos de mercado, ocasionando superfaturamento de contratos.

Foram constatadas as seguintes irregularidades, decorrentes dos aludidos achados:

- a) Irregularidades verificadas nas Dispensas de Licitação n. 23/11, n. 45/11, n. 41/12, n. 2/13 e n. 46/13:
 - 1) Prorrogações contratuais sem amparo legal;
 - 2) Ausência e/ou justificativas insuficientes para a realização de dispensa de licitação;
 - 3) Ausência de documentos e/ou informações necessárias para instruir os processos de dispensa de licitação;
 - 4) Ausência das publicações dos atos administrativos;
 - 5) Sequenciamento das peças dos autos do processo e numeração sequencial das folhas incorretos;
 - 6) Negligência por parte do sistema de controle interno.
- b) Irregularidades verificadas em relação aos aspectos de engenharia:
 - 1) Contratações com preços superiores aos preços de mercado, no montante de R\$446.401,65;

- 2) Superfaturamento dos serviços de limpeza urbana atinentes aos Contratos n. 350/11, n. 66/12, n. 257/13 e n. 4/13, no valor total de R\$835.148,90.

No tópico seguinte são apresentadas as sínteses das defesas apresentadas.

Enfatizo, por oportuno, que neste processo o Tribunal está exercendo a competência de julgamento prevista no art. 71, inciso II, da Constituição da República, tratando-se, na verdade, da apreciação de contas de gestão dos administradores responsáveis sobre bens ou valores públicos, razão pela qual entendo perfeitamente compatível o Tribunal pronunciar-se acerca do mérito das contas, isto é, se regulares, regulares com ressalva ou irregulares, buscando, para tanto, supedâneo legal nas disposições do art. 48 da Lei Complementar n. 102/08, independentemente da ocorrência ou não de dano ao erário.

2.1.1 – Síntese das defesas

2.1.1.1) Roberto Rodrigues, Cláudio Di Pietra Nascimento e Marcelo Albano Ferreira de Moraes – defesa conjunta às fls. 251 a 266

Inicialmente, destacaram a instabilidade política vivenciada pelo Município nos anos de 2009 a 2011, com sucessivas alternâncias na chefia do Executivo e a transição conturbada da gestão da Sra. Terezinha Severino Ramos para a do Sr. Roberto Rodrigues. Além disso, mencionaram os prejuízos causados pelas chuvas de dezembro de 2011 a fevereiro de 2012 e a suspensão judicial das festividades do carnaval marianense, o que acarretou graves problemas para a Administração Pública local.

Salientaram que a contratação, por meio da Dispensa n. 41/12, foi motivada pela ineficiência dos serviços de coleta de lixo prestados em cumprimento ao Contrato n. 420/08, que ensejou sua rescisão, bem como pela urgência da contratação de outro prestador do serviço de coleta de lixo, em face de seu caráter essencial, tendo em vista os riscos à saúde pública.

Observaram que a aludida contratação foi objeto de denúncia encaminhada à Procuradoria de Justiça Especializada no Combate aos Crimes Praticados por Agentes Públicos Municipais, que entendeu justificada a contratação, com base no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93.

No que se refere à operação do aterro sanitário, apontaram a inexistência de irregularidade, pois o contrato firmado em 2011 não foi prorrogado na gestão do prefeito Roberto Rodrigues, tendo sido tomada a decisão de operar o aterro sanitário por meios próprios, evitando-se mais uma prorrogação ou a contratação por meio de dispensa de licitação.

Em relação ao superfaturamento apurado pela equipe de auditoria quanto ao Contrato n. 66/12, decorrente da Dispensa n. 41/12, salientaram que a composição dos custos da Dispensa n. 2/13 jamais poderia ter sido utilizada para subsidiar tal apontamento.

Pontuaram que os técnicos deste Tribunal não consideraram diversos itens na composição de custos, os quais evidenciam a ausência de elevação de custos ou preços.

A respeito, mencionaram que o item 1 da planilha da Dispensa n. 41/12 não considerou os pagamentos aos servidores de cesta básica, vale-alimentação, vale-transporte e seguro, no valor de R\$2.499,89 ao mês, e que foi desprezada a contratação de um gari reserva e de um operador de roçadeira, no valor de R\$5.837,76, concluindo por uma economia de R\$3.909,61.

Quanto ao item 2 da planilha, compreendendo o fornecimento de caminhão basculante, defenderam que houve economia, na contratação, da ordem de R\$3.289,20.

No que tange ao item 3, atinente ao fornecimento de caminhão de lixo com capacidade de 10 m³, apontaram que a metodologia utilizada pela equipe de auditoria não considerou os benefícios diretos para os funcionários, englobando cesta básica, vale-alimentação, vale-

transporte e seguro. Levando-se em conta tais valores, concluíram que houve economia de R\$681,67 por mês.

Com relação ao item 4 da planilha, referente à contratação de serviço de caminhão compactador de lixo, com capacidade de 6 m³, destacaram que também não foram considerados os benefícios diretos para os funcionários (cesta básica, vale-alimentação, vale-transporte e seguro) e, ainda, que foi indevidamente utilizada regra de três simples para estabelecer o custo do caminhão contratado. Nesse sentido, concluíram que houve economia de R\$681,67.

No que diz respeito ao item 5 da planilha, pertinente à administração da obra, incluindo responsável técnico, técnico de segurança, encarregado de campo, administrativo e serviços gerais, concluíram que a contratação proporcionou economia de R\$16.194,89.

Diante de tais considerações, concluíram que a metodologia utilizada para precificar os itens da Dispensa n. 41/12 – Contrato n. 66/12 não condizem com a realidade, tendo tal contratação implicado economia para o Município.

No que tange à conformidade da Dispensa n. 41/12 ao disposto na Lei n. 8.666/93, os defendentes alegaram que os apontamentos da equipe de auditoria se baseiam em documentos disponibilizados pelo Executivo municipal e que, embora todos os arquivos tenham sido apresentados na íntegra e em perfeito estado, os documentos parecem ter sido fragmentados, suprimidos, omitidos e entregues em partes para serem analisados.

Não obstante, a fim de elucidar os fatos e comprovar a existência de procedimento regular de dispensa de licitação, com documentos necessários à sua perfeita formalização, assinalaram ter sido solicitada cópia do procedimento à Procuradoria de Justiça de Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais que, em 2012, concluiu por sua regularidade.

Dessa feita, ressaltaram que os documentos que constituíram os autos da Dispensa n. 41/12 foram anexados à defesa, restando sanados os achados sobre a ausência documental e, portanto, prejudicada qualquer conclusão sobre irregularidades formais encontradas no curso do procedimento.

2.1.1.2) Camilla Santos Torrecillas de Almeida – defesa de fls. 464 a 488

Inicialmente, destacou o contexto de instabilidade política vivenciado pelo Município nos anos de 2009 a 2011, com sucessivas alternâncias na chefia do Executivo, o que ensejou graves problemas para a Administração Pública local.

Ponderou que, no período em que a Sr^a. Terezinha Severino Ramos ocupou o cargo de prefeita, apenas buscou atenuar a caótica situação imposta aos munícipes, valendo-se de todas as prerrogativas permitidas pelo direito vigente.

Apresentou breve relatório da situação do aterro sanitário municipal, tendo destacado que a Dispensa n. 45/11 decorreu do Procedimento de Dispensa n. 18/11, celebrado pelo prefeito interino Geraldo Sales de Souza.

Pontuou que os serviços previstos no Contrato n. 350/11, proveniente da Dispensa n. 45/11, foram prestados com base nos serviços planejados e elaborados pelo plano emergencial da Dispensa n. 18/11, que teve como objetivo a realização de intervenções urgentes e imprescindíveis para a operação do aterro sanitário.

Mencionou vistoria realizada por técnicos da SUPRAM ZM – Superintendência Regional de Regularização Ambiental Zona da Mata, em virtude da qual a reativação do aterro sanitário ficou condicionada à conclusão dos serviços contratados por meio da Dispensa n. 45/11.

Ressaltou a falta de expertise dos servidores municipais para executar os serviços de operação emergencial do aterro e, portanto, a necessidade de contratação de empresa para a disposição ambientalmente correta dos resíduos sólidos.

Pugnou pela regularidade da Dispensa n. 45/11, com base no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93, tendo em vista a ameaça de esgotamento da capacidade de operação do aterro sanitário municipal, o risco iminente de prejuízo ambiental, a ameaça de proliferação de doenças, em decorrência do mau armazenamento do lixo, e de comprometimento da estrutura do aterro e, ainda, o cumprimento das exigências estabelecidas no termo de ajustamento de conduta firmado entre o Município, ainda na gestão do prefeito interino Geraldo de Souza Sales, e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente.

Ressaltou que não há que se falar em falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão de recursos públicos pela ex-prefeita Terezinha Severino Ramos, em face da urgência da contratação e da potencialidade do dano, envolvendo serviços públicos essenciais, visto que os problemas relativos ao aterro sanitário haviam sido verificados nas gestões anteriores.

Nesse cenário, destacou o cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 26 da Lei n. 8.666/93 no tocante à formalização da Dispensa n. 45/11.

Frisou que o descumprimento do termo de ajustamento de conduta implicaria, entre outras sanções, multa no valor de R\$20.000,00, resultando em grave prejuízo ao erário.

Acrescentou que a contratação direta visou apenas eliminar o risco de prejuízo iminente, e que fora firmada pelo prazo exato de cento e oitenta dias.

Por fim, ressaltou que o parecer jurídico representa apenas manifestação opinativa, que pode ser agregada à fundamentação do ato administrativo a ser praticado, de modo que o advogado público não pode ser responsabilizado solidariamente com o gestor, em razão do parecer emitido, salvo em caso comprovado de dolo ou culpa.

2.1.1.3) Altair Marchetti Júnior - defesa às fls. 535 a 552

Também destacou a instabilidade política vivenciada pelo Município nos anos de 2009 a 2011, com sucessivas trocas na chefia do Executivo, o que ocasionou graves problemas para a Administração Pública local.

A respeito, alegou que, no período em que a Sr^a. Terezinha Severino Ramos ocupou o cargo de prefeita, apenas buscou atenuar a caótica situação imposta aos municípios, valendo-se de todas as prerrogativas permitidas pelo direito vigente.

Assinalou que a realização da Dispensa n. 23/11 e a assinatura do contrato dela decorrente, bem como do primeiro termo aditivo, foram efetuadas na gestão do prefeito Geraldo Sales de Souza, anteriormente à sua posse no cargo de secretário municipal de Obras e Serviços Públicos, no início da gestão da Sra. Terezinha Severino Ramos.

Mencionou que, até a gestão que se encerrou em 31 de agosto de 2011, nenhum serviço de coleta manual de resíduos sólidos foi contratado no município por outra modalidade de licitação, no intuito de substituir a Dispensa n. 23/11.

Informou que as prorrogações contratuais ocorreram pela excepcionalidade da situação e pela essencialidade do serviço, tendo amparo em jurisprudência do TCU, que admite a celebração de termo aditivo a contrato firmado com base no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93, além do prazo legal de cento e oitenta dias, pelo período adicional estritamente necessário à conclusão da obra ou serviço.

Salientou que a prorrogação do contrato decorrente da Dispensa n. 23/11 ocorreu apenas vinte e oito dias após a posse do novo governo municipal, período insuficiente para realização de

processo licitatório ou mesmo para o planejamento de ações iminentes e para conhecimento da estrutura administrativa, a fim de que se pudesse avaliar a capacidade do município para prestar os serviços e, conseqüentemente, optar pela não continuidade da contratação em vigor.

Mencionou, também, a dificuldade do Município em atrair eventuais interessados, em face da insegurança gerada pelo cenário de instabilidade política, tendo em vista os custos de contratação de mão de obra temporária, mobilização e aquisição de equipamentos. Por conseguinte, ressaltou o risco de sobrepreço da possível contratação dos serviços, naquele momento.

Diante das justificativas apresentadas, defendeu que sua atuação como secretário de Obras e Serviços Urbanos se restringiu à análise da situação particular enfrentada pelo Município, das opções do administrador e da medida mais adequada a eliminar riscos e possíveis danos à saúde pública, ao meio ambiente e aos cofres públicos.

Pugnou pela regularidade da Dispensa n. 45/11, tendo reproduzido os argumentos aduzidos pela procuradora municipal Camilla Santos Torrecillas de Almeida, em sua defesa às fls. 461 a 488.

2.1.1.4) Jonathan Chaves Silva - defesa às fls. 672 a 709

A exemplo dos defendentes destacados em linhas anteriores, ressaltou o contexto de instabilidade política vivenciado nos anos de 2009 a 2011, com sucessivas alternâncias na chefia do Executivo, o que ensejou graves problemas para a Administração Pública local e gerou inúmeras prorrogações contratuais e dispensas de licitação para atendimento de serviços considerados essenciais à população.

Pontuou que as dispensas de licitação examinadas na auditoria objeto dos autos envolveram a operação do aterro sanitário e a limpeza urbana, a qual constitui um dos grandes e complexos problemas de saneamento básico para as cidades brasileiras, com enormes dificuldades para o gerenciamento dos resíduos sólidos e organização dos serviços.

No que se refere à Dispensa n. 45/11, reproduziu os argumentos de defesa apresentados pela procuradora municipal Camilla Santos Torrecillas de Almeida.

Apresentou breve relato da situação do aterro sanitário municipal, tendo destacado que a Dispensa n. 45/11 decorreu do Procedimento de Dispensa n. 18/11, celebrado pelo prefeito interino Geraldo Sales de Souza, em decorrência do termo de ajustamento de conduta firmado em janeiro de 2011. Nesse sentido, pontuou que os serviços previstos no Contrato n. 350/11, decorrente da Dispensa n. 45/11, foram prestados com base nos serviços planejados e elaborados pelo plano emergencial da Dispensa n. 18/11, tendo como objetivo a realização de intervenções urgentes e imprescindíveis para a operação do aterro sanitário.

Ressaltou que o período entre a ordem de serviço derivada da contratação atinente à Dispensa n. 45/11, em 5 de dezembro de 2011, e o final do mandato da prefeita Terezinha Severino Ramos, em 14 de fevereiro de 2012, foi marcado pelo final do exercício financeiro e pela ocorrência de chuvas torrenciais, o que impediu que o Município adotasse alternativas que pudessem afastar a contratação por meio de dispensa de licitação e promovesse o devido certame.

A propósito, destacou que tais precipitações ensejaram a decretação do estado de emergência pelo Executivo municipal, o que atesta as dificuldades enfrentadas pelo gestor.

Defendeu a regularidade da Dispensa n. 45/11, com base no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93, tendo em vista a ameaça de esgotamento total da capacidade de operação do aterro sanitário municipal, o risco iminente de prejuízo ambiental, a ameaça de proliferação de doenças, em

virtude do mau armazenamento do lixo e de comprometimento da estrutura do aterro e, ainda, o cumprimento das exigências estabelecidas no termo de ajustamento de conduta firmado entre o Município, ainda na gestão do prefeito interino Geraldo de Souza Sales, e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente.

Salientou a urgência da contratação e a potencialidade do dano, envolvendo serviços públicos essenciais.

Apontou a vasta experiência da empresa contratada para a operação do aterro sanitário, a qual foi contratada pelas gestões anteriores, bem como a compatibilidade dos preços avençados com os preços praticados no mercado.

No tocante a sua atuação no referido procedimento de dispensa de licitação, como procurador geral à época, pontuou que aquela se restringiu à análise da situação particular enfrentada pelo Município, das opções do administrador e da medida mais adequada a eliminar riscos e possíveis danos à saúde pública, ao meio ambiente e aos cofres públicos.

Reproduziu *ipsis litteris* os argumentos apresentados na defesa da Sra. Camilla Santos Torrecillas de Almeida em relação à responsabilidade do procurador jurídico na emissão de parecer e concluiu que o advogado público não pode ser responsabilizado solidariamente com o gestor, em razão do parecer emitido, salvo em caso de dolo ou culpa.

Quanto à contratação decorrente da Dispensa n. 41/12, ressaltou que aquela se fundou nas seguintes razões: a) causa de emergência em saúde pública, conforme informações prestadas pela Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos que identificaram a imperiosa necessidade de se estabelecer serviço de coleta de limpeza urbana; b) ineficiência nos serviços de coleta de lixo urbano e de limpeza urbana; c) risco de estado de calamidade pública, devido ao acúmulo de lixo nas ruas; d) ameaça de proliferação de doenças, em decorrência da disposição de lixo nas ruas do município; e) ineficiência dos serviços de coleta, transporte e destino do lixo domiciliar, realizados em cumprimento ao Contrato n. 420/08, causando acúmulos indevidos, com sérios riscos à saúde da população; f) irregularidade da prestação dos serviços de capina e varrição, deixando vários bairros em completo abandono quanto à limpeza das vias públicas e, via de consequência, ocasionando problemas de saúde pública relacionados, especialmente, à vigilância sanitária e à atuação do setor de zoonoses.

No tocante à Dispensa n. 2/13, salientou que a contratação decorreu da inércia da gestão anterior quanto à realização de processo de licitação para a contratação do serviço, visto que o Contrato n. 66/12, decorrente da Dispensa n. 41/12, findou-se em 31/12/12.

Informou que tal dispensa de licitação, cujo objeto era a contratação de empresa para limpeza de vias pública e operação do aterro sanitário, fundou-se nas seguintes razões: a) inexistência de transição do governo impedido ao novo gestor, para que esse pudesse se inteirar do funcionamento dos órgãos e entidades da Administração Municipal e preparar os atos a serem tomados após a posse; b) descontinuidade administrativa, que repercute na boa prestação de serviços públicos e no atendimento de demandas da população; c) obrigação do novo gestor de garantir o bem estar dos cidadãos, conforme determina o art. 182 da CR/88; d) inexistência de serviços de coleta de lixo urbano, de limpeza urbana e de operação do aterro sanitário; e) risco de calamidade pública, devido ao acúmulo de lixo nas ruas; f) ameaça de proliferação de doenças, em decorrência da disposição de lixo nas ruas; g) irregularidade na prestação dos serviços de capina e varrição, deixando vários bairros em completo abandono quanto à limpeza das vias públicas e, via de consequência, ocasionando problemas de saúde pública relacionados, especialmente, à vigilância sanitária e à atuação do setor de zoonoses.

Apontou a vasta experiência da empresa contratada para a operação do aterro sanitário, a qual também foi contratada pelas gestões anteriores, bem como a compatibilidade dos preços pactuados com os preços praticados no mercado.

No que concerne à Dispensa n. 46/13, esclareceu, preliminarmente, que sua atuação se limitou às atribuições de controlador interno, consoante decreto de nomeação e parecer anexados.

Assinalou que a realização de tal procedimento teve como fundamento as seguintes razões: a) tratar-se o objeto da contratação de serviço de prestação continuada de extrema importância ao pleno e satisfatório funcionamento da máquina pública; b) impacto sobre a ordem social e o meio ambiente, ante a inexecução dos serviços contratados; c) impossibilidade de o Município executar diretamente e a suas custas técnicas e operacionais o objeto da dispensa, em face da inexistência de mão de obra suficiente e da necessidade de equipamentos específicos; d) prazo final de vigência do Contrato n. 4/13, firmado em 14 de janeiro de 2013 (180 dias); e) risco de estado de calamidade pública, devido ao acúmulo de lixo nas ruas; f) ameaça de proliferação de doenças, em virtude da disposição de lixo nas ruas do município.

Apontou a vasta experiência da empresa contratada para a operação do aterro sanitário, a qual foi contratada pelas gestões anteriores, bem como a compatibilidade dos preços avençados com os preços praticados pelo mercado.

Por fim, relatou sua atuação como controlador interno do Município, destacando as dificuldades enfrentadas em virtude da instabilidade política e da escassez de estrutura, bem como a preocupação em zelar pela atuação administrativa, a fim de assegurar a eficácia, a eficiência e a economicidade.

Em relação às Dispensas n. 41/12, n. 2/13 e n. 46/13, enfatizou que, quando os processos foram submetidos ao conhecimento do órgão de controle interno, todos os procedimentos de análise de legalidade e dos requisitos mínimos para sua realização haviam sido observados e aceitos pela unidade solicitante, que deflagrou o processo e expôs suas razões; pela Comissão de Licitações, que viabilizou a elaboração do procedimento e seus requisitos, e pela Procuradoria Geral do Município, a quem compete a análise da legalidade do pedido.

Dessa feita, ressaltou que coube ao órgão de controle interno a análise *a posteriori* e tardia dos requisitos procedimentais, entre os quais a existência de cotação no mercado e de garantia orçamentária para assegurar a execução do serviço, bem como da regularidade fiscal e jurídica das empresas. Salientou, ainda, que houve o cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 26 da Lei n. 8.666/93 em todos os procedimentos de dispensa de licitação.

2.1.1.5) Roberto Carlos Mól - defesa às fls. 828 e 829

Além de ressaltar o contexto de instabilidade política vivenciado nos anos de 2009 a 2011, com sucessivas alternâncias na chefia do Executivo, afirmou que todos os procedimentos atinentes à Dispensa n. 45/11 foram realizados em consonância com a legislação e tiveram seus pilares fundamentados nos arts. 24, IV, e 26, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93.

Enfatizou que, ao assumir o governo, deparou-se com um quadro de emergência, com a ameaça de esgotamento do aterro sanitário, risco iminente de prejuízo ambiental, ameaça de proliferação de doenças, em decorrência do mal acondicionamento do lixo, cumprimento do termo de ajustamento de conduta assinado entre o Município, na gestão do prefeito Geraldo Sales de Souza, e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, cujo descumprimento implicaria multa diária de R\$20.000,00.

Nesse cenário, ressaltou que a opção mais rápida e viável, a fim de que não houvesse o comprometimento da segurança das pessoas, era a contratação por meio de dispensa de licitação, devidamente fundamentada, tendo sido escolhido o prestador de serviços que apresentou a menor proposta.

Informou que a instabilidade política gerou descontinuidade nos serviços e falta de planejamento das ações, trazendo, como reflexo imediato, a situação emergencial.

Destacou que, como controlador interno, adotou as devidas medidas, tendo emitido parecer favorável à contratação, após efetuar a conferência detalhada da dotação, da ficha e do saldo orçamentários, o que demonstra seu respeito aos princípios éticos e morais, bem como aos princípios da legalidade e da eficiência.

2.1.1.6) Geraldo Sales de Souza, Adenilson Antônio Moreira e Israel Quirino - defesa conjunta às fls. 831 a 843 e manifestação complementar às fls. 894 e 895

Inicialmente, informaram que o exercício dos respectivos cargos durou apenas oito meses, no período de 1º/1/11 a 30/8/11, quando o Sr. Geraldo Sales exerceu interinamente o cargo de prefeito, de modo que sua eventual responsabilização deve se limitar à Dispensa n. 23/11, que deu origem ao Contrato n. 135/11.

Salientaram que o cenário de instabilidade política dificultou sobremaneira a atuação de todos os gestores do Executivo na gestão de 2008 a 2012, especialmente do Sr. Geraldo Sales de Souza, que teve que assumir a chefia do Poder Executivo no mesmo dia em que tomou posse como Presidente da Câmara Municipal, em 1º/1/11.

Nesse sentido, ressaltaram que não houve tempo para planejar as ações de governo, ainda que minimamente, estando presentes inúmeros problemas administrativos, de ordem pública, ambiental e sanitária, tais como o ocorrido com a coleta e acondicionamento do lixo urbano, situação agravada pela greve de servidores municipais e pelo período de chuvas.

Diante de tal contexto, considerando a urgência e o caráter essencial dos serviços, ressaltaram que foi necessária a contratação por meio da Dispensa n. 23/11, cujo preço pactuado estava compatível com os preços de mercado, não tendo havido, portanto, prejuízo para a Administração e/ou para os administrados.

No que diz respeito à irregularidade pertinente à realização de prorrogações contratuais sem amparo legal, destacaram que, na gestão do ex-prefeito Geraldo Sales, a vigência do Contrato n. 135/11 foi de apenas cento e vinte dias, visto que se iniciou em 29/4/11, tendo sua gestão findado em 30/8/11. Dessa feita, apontaram que não houve irregularidade, pois a execução contratual ocorreu dentro do limite de cento e oitenta dias previsto no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93.

Quanto à ausência de documentos e/ou informações necessárias à instrução do processo, alegaram que a Administração municipal à época da defesa, a quem compete a guarda e conservação dos documentos públicos, informou que os autos da Dispensa n. 23/11 não se encontravam nos arquivos da Prefeitura.

Acrescentaram que a ausência da documentação não causou prejuízo ao erário porque: a contratação ocorreu em caráter de urgência, para impedir a solução de continuidade da prestação de serviços essenciais para a população, conforme justificativa acatada pelo TCE/MG; os preços contratados foram compatíveis com os preços de mercado; a contratação não promoveu vantagem pessoal de nenhuma natureza, mormente para os defendentes.

Posteriormente, na manifestação complementar, às fls. 894 e 895, os defendentes informaram que conseguiram localizar alguns dos documentos solicitados, os quais foram encaminhados em anexo e acostados às fls. 896 a 918.

No que se refere à ausência de publicação dos atos administrativos, afirmaram que os documentos anexados à defesa sanam a irregularidade.

Rechaçaram o apontamento quanto à negligência do órgão de controle interno, sob a alegação de que não foram encontradas no referido procedimento de dispensa de licitação irregularidades que pudessem macular os atos administrativos praticados. Por conseguinte, pugnaram pela ausência de conduta irregular do controlador interno, Sr. Israel Quirino, uma vez que não houve afronta aos princípios da boa administração e que foram atendidos os interesses da coletividade.

Por fim, diante das justificativas apresentadas, salientaram que as condutas de falta de planejamento, desídia administrativa e negligência do sistema de controle interno, apontadas na conclusão do relatório técnico de engenharia, não podem ser atribuídas aos defendentes.

2.1.1.7) Terezinha Severino Ramos - defesa às fls. 876 a 886

Alegou que assumiu o cargo de chefe do Executivo nos períodos de 10/3/10 a 19/5/10 e de 1º/9/11 a 14/2/12, marcados por grande instabilidade política, o que acarretou descontinuidade de projetos administrativos e, conseqüentemente, falta de planejamento.

Ressaltou que a Dispensa n. 23/11, cujo objeto era a contratação de mão de obra para coleta manual de resíduos sólidos de diversos bairros de Mariana, foi motivada pela urgência em retirar das ruas o lixo amontoado por causa da greve dos servidores e da omissão do sindicato em manter 30% dos servidores neste serviço essencial.

Pontuou que o Contrato n. 135/11, decorrente do referido procedimento de dispensa, foi celebrado em 39/4/11, com prazo de noventa dias, sendo o 1º aditivo, que prorrogou o contrato por sessenta dias, e o 2º aditivo, que prorrogou a contratação por mais noventa dias, datados, respectivamente, de 29/7/11 e 29/9/11.

Dessa feita, assinalou que, quando reassumiu o cargo de prefeita em 1º/9/11, o estado emergencial que levou à contratação e prorrogação do aludido contrato já estava instalado, não havendo tempo hábil para realização de licitação para suprir o caos enfrentado na coleta de lixo no Município.

Por fim, defendeu a regularidade da celebração do 2º termo aditivo, porquanto realizado em respeito aos princípios da moralidade e da eficiência e em consonância com o art. 57, II, da Lei n. 8.666/93, que prevê a possibilidade de prorrogação da duração do contrato administrativo, limitada a sessenta meses.

No que tange à Dispensa n. 45/11, destacou que sua realização foi motivada pela situação emergencial provocada pela insegurança ambiental e pelos riscos à saúde pública decorrentes da falta de operacionalização e manutenção eficaz do aterro sanitário, bem como pelo possível prejuízo ao erário, em face da incidência de multas previstas no termo de ajustamento de conduta firmado com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente.

Acrescentou que foram obtidas três cotações de preços, o que demonstra que o procedimento conseguiu alcançar o melhor preço e trazer vantagem para o Município, atendendo o disposto no art. 43, IV, da Lei n. 8.666/93.

Salientou que não houve qualquer ato doloso ou culposos que demonstrasse má-fé ou intenção de causar dano ao erário, restando afastada, portanto, a possibilidade de ocorrência de ato de improbidade administrativa.

Por fim, quanto à apresentação de documentos inerentes aos certames, informou que não mais representa o Executivo de Mariana, devendo o atual prefeito ser intimado para prestar esclarecimentos quanto ao deslinde e à execução do contrato.

2.1.1.8) Celso Cota Neto, Fátima da Conceição Francisco de Souza, Danilo Brito das Dores, Denise Coelho de Almeida, Leonardo Rodrigues dos Santos, Targino de Souza Guido, José Miguel Cota e José Celso dos Santos - defesa conjunta às fls. 919 a 957

De igual modo, destacaram o contexto de instabilidade política vivenciado pelo Município no período de janeiro de 2009 a dezembro de 2012, com diversas trocas na chefia do Executivo, o que ensejou graves problemas para a Administração Pública local.

Observaram que a equipe de transição de governo constituída pelo prefeito Celso Cota Neto não teve acesso a documentos da gestão anterior, do prefeito Roberto Rodrigues, o que impediu que fosse tomada ciência da situação financeira e administrativa do Município.

A respeito, ressaltaram que o prefeito Celso Cota Neto foi surpreendido ao saber que o Contrato n. 66/12, decorrente da Dispensa n. 41/12, havia se encerrado em 31/12/12, ou seja, no dia anterior à sua posse. Por isso, no período de seis dias, entre os dias 1º e 6 de janeiro de 2013, os serviços de coleta de lixo foram executados pela empresa Contorno Construtora de Obras Ltda., apesar de não haver contrato de prestação de serviços.

Destacaram que a instabilidade política juntamente com a desídia e a falta de planejamento dos gestores anteriores foram determinantes para a realização das Dispensas n. 2/13 e n. 46/13, as quais foram devidamente justificadas pelo secretário de Obras e Serviços Públicos Targino de Souza Guido, pelo secretário de Meio Ambiente José Miguel Cota e pelo procurador geral do Município José Celso dos Santos.

Ressalvaram que, contrariamente ao assinalado pela equipe de auditoria, o Sr. Danilo Brito das Dores, secretário de Planejamento e Gestão, não emitiu parecer favorável à realização da Dispensa n. 46/13, razão pela qual deve ser afastada sua eventual responsabilização.

Pontuaram que não houve falta de planejamento ou desídia administrativa na gestão dos defendentes, que sucederam administrações incompetentes e descompromissadas com os cidadãos de Mariana, tendo adotado as medidas necessárias para corrigir os problemas enfrentados, agindo sempre de acordo com as regras e princípios que regem a Administração Pública.

No tocante às prorrogações dos Contratos n. 4/13 e n. 257/13, decorrentes, respectivamente, das Dispensas n. 2/13 e n. 46/13, assinalaram que foram preenchidos os requisitos estabelecidos no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93.

A respeito, destacaram o entendimento jurisprudencial que reconhece a possibilidade de flexibilização do prazo de cento e oitenta dias previsto em tal dispositivo.

Além disso, mencionaram que não houve lesão ao erário por ação ou omissão, dolosa ou culposa, devendo, portanto, ser afastada a responsabilização dos gestores municipais.

Apontaram, ainda, a imperiosa observância, no caso em concreto, dos princípios da Administração Pública, especialmente dos princípios da eficiência, da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços públicos, tendo em vista o caráter essencial das atividades inerentes ao serviço de limpeza urbana, notadamente as de varrição e de coleta de lixo domiciliar.

No que se refere ao superfaturamento dos Contratos n. 4/13 e n. 257/13, ressaltaram, primeiramente, que a equipe de auditoria incorreu em equívoco, uma vez que tal conclusão decorreu da simples comparação entre os contratos celebrados entre 2011 e 2013, atualizados

com base no INCC, sem considerar que tais contratos foram firmados em condições diversas, além de possuírem objetos diferentes.

Acrescentaram que a equipe de auditoria utilizou critérios diferentes dos utilizados pelo Município para composição dos custos, não tendo elaborado planilha de orçamento para o Contrato n. 257/13, além de ter utilizado informações e fontes genéricas para o preço de coleta de resíduos sólidos e varrição manual, no que se refere ao Contrato n. 4/13.

Salientaram que o maior equívoco quanto ao cálculo da equipe técnica se refere ao consumo de combustíveis, ao desconsiderar as peculiaridades geográficas do município, o tipo de piso, a topografia e o tipo de carga transportada pelos veículos.

Pontuaram que, ao adotar padrões DNIT para custo dos veículos, foram desconsideradas as peculiaridades locais que interferem diretamente nos valores contratados, elevando os custos dos contratos.

No que diz respeito à composição de preços do Contrato n. 4/13, destacaram que a respectiva planilha foi elaborada com base na estimativa de coleta, sendo esta aferida e apurada no ato de recepção no aterro sanitário, por meio de pesagem dos caminhões na balança.

A respeito, enfatizaram que, nos períodos em que houve aumento da população flutuante no município, como por exemplo no Carnaval, ocorreu diferença entre a coleta estimada e o total efetivamente recolhido, o que ensejou aditamentos para reequilibrar a relação contratual, no montante de 25% do valor inicialmente contratado, consoantes planilhas e relatórios de medição anexados à defesa.

Dessa feita, destacaram que o incremento do valor do contrato decorreu do aumento do volume de lixo recolhido, em razão do maior fluxo da população flutuante e da realização da Campanha de Combate à Dengue, na qual houve recolhimento de móveis, pneus e outros objetos, bem como capina de terrenos diversos, conforme documentos em anexo.

Quanto à composição dos preços do Contrato n. 257/13, mencionaram ter sido acrescido um caminhão de 6 m³, por não ser permitido o tráfego de caminhões de maior capacidade no Centro Histórico de Mariana.

Observaram que a equipe de auditoria utilizou a distância de 2,6 km/dia como estimativa de produtividade para varrição, ao passo que o Executivo de Mariana utilizou a distância de 1,6 km/dia por trabalhador, considerando o tipo de pavimentação da cidade e a declividade das vias.

Enfatizaram que o objeto do Contrato n. 257/13 é mais amplo do que o do Contrato n. 4/13, implicando acréscimo do número de funcionários e alteração dos equipamentos utilizados e, via de consequência, aumento do BDI de 30% para 35%.

Observaram que a equipe técnica calculou o item 1.1 do Contrato n. 4/13 (coleta de resíduos) a partir do custo de 4 (quatro) caminhões compactadores + 1 (um) basculante + equipamento, diferindo do cálculo do Executivo de Mariana, que contempla 5 (cinco) caminhões compactadores + 1 (um) basculante com dois garfs + equipamento.

Ressaltaram que, ao se refazer os cálculos com os dados adotados para compor o preço do contrato, utilizando-se o BDI de 30%, obtém-se diferença insignificante entre o valor contratado e o valor calculado pela equipe de auditoria, da ordem de 0,67%.

Defenderam que a alteração do valor do BDI se justifica porque não foram considerados os custos com administração, encarregados, pessoal administrativo, vigias, aluguel de escritório, garagem, manutenção dos caminhões compactadores e dos veículos utilizados, transporte de funcionários.

Acrescentaram que a equipe de auditoria utilizou parâmetros diferentes para a composição de itens idênticos dos contratos celebrados entre 2011 e 2013, uma vez que: 1) para a composição de preço dos equipamentos do Contrato n. 4/13 foi utilizada a referência do DNIT, enquanto que para o Contrato n. 350/11 foi adotada a referência da Revista Informador das Construções; 2) no resumo do custo direto com veículos coletores compactadores não foi indicada a referência para a composição de preços, sendo atribuídos aos custos com pneus e câmaras o valor de R\$0,00, não tendo sido mencionados o percentual utilizado para o cálculo da depreciação do veículo, a quantidade de combustível utilizada e o custo do capital na composição do BDI; 3) não foram consideradas as condições de piso e de topografia do município, que interferem diretamente no preço dos serviços, majorando-os; 4) não há como identificar a metodologia utilizada para estabelecer proporcionalmente o preço do caminhão compactador de 10 m³ em relação ao caminhão compactador de 6 m³.

Mencionaram que, utilizando-se a metodologia apresentada por servidores deste Tribunal no XI Simpósio Nacional de Auditoria de Serviços de Limpeza Urbana, em 2006, com a atualização dos valores para o ano de 2014, o Executivo obteve o valor de R\$194,33 por tonelada de lixo.

Ressaltaram que a comparação do quadro 3 do relatório técnico de engenharia é equivocada, pois o objeto dos Contratos n. 66/12 e n. 4/13 é diverso, visto que naquele não foi inserida a operação do aterro sanitário.

Acrescentaram que, no quadro 3 do relatório, a atualização dos Contratos n. 4/13 e n. 257/13 foi feita com base no INCC, o qual não considera locação de equipamentos e contratação de mão de obra para manuseio de lixo urbano.

A propósito, apontaram ter sido anexada à defesa planilha de orçamento com os cálculos realizados pelo Executivo de Mariana, incluindo os custos de equipamentos e salários, atualizados conforme convenção trabalhista.

Quanto às irregularidades formais apontadas no relatório técnico de engenharia, alegaram que todos os atos da Dispensa n. 2/13 foram devidamente publicados.

Em relação à publicação dos termos aditivos, afirmaram que, embora os comprovantes das publicações não tenham sido juntados aos autos do aludido procedimento, foram devidamente realizados conforme documentação anexada à defesa.

Ressaltaram que todas as folhas dos autos da Dispensa n. 2/13 estão em ordem sequencial, bem como numeradas, sendo, portanto, improcedente, o apontamento da equipe de auditoria.

No que tange à apontada negligência do órgão de controle interno, mencionaram que, conforme justificativas apresentadas para a realização das Dispensas n. 2/13 e n. 46/13 e das prorrogações dos respectivos contratos, os defendentes assumiram administração municipal totalmente desorganizada, não tendo sido possível, apesar dos esforços, promover o devido processo licitatório, em razão do curto espaço de tempo, o que ensejou a opção pela realização das dispensas.

No que se refere à ausência de documentos e/ou informações necessárias à instrução do processo, notadamente da minuta do Contrato n. 2/13, mencionaram que esta foi anexada aos autos da Dispensa n. 4/13, consoante demonstrado nos documentos anexados à defesa.

Lado outro, reconheceram a ausência da ordem de início dos serviços, tendo ressalvado que a falta de ordem formal foi suprida pelos empenhos gerados para cada pagamento.

Quanto à ausência de comprovação do recolhimento da garantia estipulada no termo de contrato, reconheceram tal irregularidade, tendo pontuado, contudo, que a inserção de tal

cláusula configura praxe nos contratos celebrados pelo Executivo, cujo cumprimento não é exigido na prática. Acrescentaram que, apesar de prevista contratualmente, a exigência de garantia contratual não é regra, não tendo a ausência de recolhimento causado prejuízo ao erário, mas apenas vício formal.

2.1.1.9) Denise Coelho de Almeida e Leonardo Rodrigues dos Santos - defesa complementar às fls. 3470 a 3482

Inicialmente, abordaram as espécies de superfaturamento. Assinalaram que o superfaturamento apontado pela equipe de engenharia se refere à execução de contrato com sobrepreço, tendo em vista a análise das planilhas de contratação e a formação de preços do órgão.

Ressaltaram que o maior equívoco da análise técnica, que ensejou a conclusão pelo superfaturamento, refere-se à comparação entre as planilhas de preços dos Contratos n. 4/13 e n. 257/13, que indicou diferença mensal a maior no segundo contrato.

Enfatizaram que tais planilhas foram indevidamente consideradas idênticas, a ponto de serem atualizadas por índices de inflação, pois os contratos abrangem volumes diferentes de serviços, e não somente mero recálculo com recomposição de preços de mercados a serem corrigidos monetariamente.

Destacaram a imperiosa demonstração da variação dos insumos que compõem cada preço ou item contratado, bem como a consideração das definições e demandas de serviços de cada contratação, não cabendo aplicação simples de atualização monetária.

Assinalaram a razoabilidade dos preços do Contrato n. 257/13, tendo em vista a pesquisa de preços de mercado efetuada e o preço contratado por meio de concorrência pública para a prestação dos mesmos serviços.

Por fim, pontuaram que o Contrato n. 4/13 foi aditado em prazos e quantitativos, razão pela qual não se pode deduzir a existência de superfaturamento com base em simples cálculos matemáticos. No tocante ao Contrato n. 257/13, observaram que os preços foram orçados segundo a realidade da execução contratual, com referência a valores de mercado.

Assim, apresentadas as sínteses das defesas, nos tópicos seguintes examinam-se as irregularidades assinaladas pela equipe de auditoria.

2.1.2 – Irregularidades verificadas nas Dispensas de Licitação n. 23/11, n. 45/11, n. 41/12, n. 2/13 e n. 46/13 (fls. 135 a 155)

• **Dispensa n. 23/11 – Contrato n. 135/11, datado de 29/4/11;**

Contratada: Empar – Empresa de Participação e Locação Ltda.;

Objeto: Contratação de mão de obra para coleta manual de resíduos sólidos de diversos bairros do município de Mariana (fornecimento de EPIs/uniformes e mão de obra de 16 homens/mês);

Prazo: 90 dias corridos, a partir da ordem de serviço;

Valor: R\$29.714,50/mês, num total de R\$89.143,50;

Início dos serviços: 29/4/11;

1º Aditivo contratual datado de 29/7/11;

Objeto: Prorrogação do contrato por mais 2 meses, até o dia 29/9/11;

Valor: R\$59.429,00;

2º Aditivo contratual datado de 29/9/11;

Objeto: Prorrogação por mais 90 dias, até 29/12/11;

Valor: R\$89.143,50;

Valor total contratado: R\$237.716,00.

• **Dispensa n. 45/11 - Contrato n. 350/2011, datado de 30/11/11**

Contratada: Construtora Terrayama Ltda.

Objeto: Operação e manutenção do aterro sanitário do município de Mariana

Prazo: 180 dias corridos a partir da ordem de início dos serviços

Ordem de serviço: 5/12/11

Término dos serviços: 4/6/12

Termo de encerramento e termo de recebimento definitivo: 28/9/12

Valor: R\$945.961,56

• **Dispensa n. 41/12 - Contrato n. 66/12, datado de 17/4/12;**

Firma contratada - Contorno – Construtora de Obras Ltda.;

Objeto: Serviços de limpeza urbana da cidade de Mariana, incluindo coleta de lixo, varrição de ruas e capina, utilizando caminhões e mão de obra qualificada;

Valor: R\$373.035,20/mês num total de R\$1.119.105,60;

Prazo: 90 dias;

Ordem de serviço: 18/4/12;

1º aditivo contratual, datado de 9/7/12;

Objeto: Prorrogação do contrato por 90 dias, estendendo sua vigência até 13/10/12;

2º aditivo contratual, datado de 28/9/12;

Objeto: Mudança da dotação orçamentária;

3º aditivo contratual, datado de 11/10/12;

Objeto: Prorrogação do contrato até 31/12/12;

Valor total: R\$2.891.459,66.

• **Dispensa n. 2/13 - Contrato n. 4/13, datado de 14/1/13**

Contratada: Construtora Império Ltda.

Objeto: Serviços de limpeza de vias públicas e operação do aterro sanitário, compreendendo coleta e transporte dos resíduos sólidos urbanos (domiliares e públicos), varrição manual de vias e logradouros públicos, capina em áreas pavimentadas e sem pavimento, remoção de barro e terra, pintura de meio-fio, roçada em áreas não pavimentadas e limpeza de bocas-de-lobo.

Prazo: 180 dias a partir da assinatura do contrato;

Valor: R\$2.807.560,50

1º aditivo contratual, datado de 1º/3/13;

Objeto: Mudança da dotação orçamentária;

2º aditivo contratual, datado de 10/7/13

Objeto: Prorrogação do contrato por 15 dias (13 a 27/7/13), aumentando o valor contratado em R\$460.250,03;

3º aditivo contratual, datado de 26/7/13;

Objeto: Prorrogação do contrato no período de 28/7 a 5/8/13, aumentando o valor contratado em R\$238.917,14;

Valor total contratado: R\$3.506.727,67.

• **Dispensa n. 46/13 - Contrato n. 257/13, datado de 6/8/13;**

Contratada: Construtora Império Ltda.;

Objeto: Serviços de limpeza de vias públicas e operação do aterro sanitário;

Prazo: 90 dias a partir da assinatura do contrato;

Valor: R\$1.837.673,28.

Às fls. 135 a 155, ao examinar os procedimentos de dispensa de licitação mencionados, a equipe de auditoria apontou as seguintes irregularidades, as quais passo a examinar:

2.1.2.1 – Ausência e/ou justificativas insuficientes para a realização das Dispensas n. 45/11, n. 41/12, n. 2/13 e n. 46/13

• **Responsáveis:**

- **Dispensa n. 45/11:** Terezinha Severino Ramos, Marcelo Albano Ferreira de Moraes, Camilla Santos Torrecillas de Almeida, Jonathan Chaves Silva e Roberto Carlos Mól.

- **Dispensa n. 41/12:** Roberto Rodrigues, Marcelo Albano Ferreira de Moraes e Cláudio Di Pietra Nascimento.

- **Dispensa n. 2/13:** Celso Cota Neto, José Miguel Cota, José Celso dos Santos e Jonathan Chaves Silva.

- **Dispensa n. 46/13:** Celso Cota Neto, Fátima da Conceição Francisco de Souza, Danilo Brito das Dores e Jonathan Chaves Silva.

Às fls. 136 a 146, a equipe de auditoria assinalou a não apresentação das devidas justificativas para a realização da Dispensa de Licitação n. 41/12, bem como a insuficiência das justificativas apresentadas para a realização das Dispensas n. 45/11, n. 2/13 e n. 46/13. Ressaltou que, por falta de planejamento, o Executivo de Mariana se valeu da dispensa de licitação para contratação de serviços de limpeza urbana e operação do aterro sanitário. Nesse sentido, concluiu pela responsabilização dos gestores pelas contratações emergenciais efetuadas, visto que decorrentes da desídia administrativa, porquanto não foram tempestivamente adotadas as providências cabíveis para a contratação dos serviços.

Do exame dos autos, constata-se que nas justificativas prestadas para a realização das Dispensas n. 41/12, n. 45/11, n. 2/13 e n. 46/13 foram invocados os seguintes argumentos: sucessivas trocas na chefia do Executivo de Mariana, comprometendo o planejamento das contratações; urgência na contratação de serviço de operação de aterro sanitário, diante da iminência de esgotamento das atividades do aterro controlado; falta de expertise do Município para executar os serviços; cumprimento do termo de ajustamento de conduta celebrado com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, com a previsão de multa em caso de descumprimento, entre outras sanções; caráter essencial dos serviços; riscos para a saúde pública em virtude da não prestação a contento dos serviços de limpeza urbana e de operação e manutenção do aterro sanitário.

Inicialmente, conforme lição de Marçal Justen Filho, cumpre ressaltar que a contratação direta por meio de dispensa de licitação, com base na hipótese prevista no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93, exige a presença de dois requisitos, quais sejam, demonstração concreta e efetiva da potencialidade do dano e demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco. A propósito, ensina o eminente administrativista¹, *in verbis*:

a) **Demonstração concreta e efetiva da potencialidade do dano:** a urgência deve ser concreta e efetiva. Não se trata de urgência simplesmente teórica. **Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que evidenciam a urgência. (...)**

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 339-341.

o fundamental consiste na relação entre a necessidade a ser atendida e a solução concreta adequada. Em muitos casos, a Administração dispõe de tempo suficiente para realizar a licitação e promover o contrato que atenderá a necessidade. (...) A expressão “prejuízo” deve ser interpretada com cautela, por comportar significações muito amplas. Não é qualquer “prejuízo” que autoriza dispensa de licitação. O prejuízo deverá ser irreparável. **Cabe comprovar se a contratação imediata evitará prejuízos que não possam ser recompostos posteriormente.** O comprometimento à segurança significa o risco de destruição ou de sequelas à integridade física ou mental de pessoas ou, quanto a bens, o risco de seu perecimento ou deterioração.

b) **Demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco:** a contratação imediata apenas será admissível se restar evidenciado que será instrumento adequado e eficiente de eliminar o risco. Se o risco de dano não for suprimido através da contratação, inexistente cabimento da dispensa de licitação. Trata-se, portanto, de expor a relação de causalidade entre a contratação e a supressão do risco de dano. (...) **A contratação deve prestar-se a evitar a concretização do dano. Isso exige que a Administração demonstre não apenas a necessidade da contratação, mas também sua utilidade.** Ou seja, deverá indicar as medidas concretas através das quais a contratação evitará a concretização do dano. (Grifos nossos).

Entendo que as justificativas apresentadas são suficientes para comprovar a presença dos mencionados requisitos, tendo em vista, notadamente, o caráter essencial e urgente dos serviços de limpeza urbana e de operação e manutenção do aterro sanitário, cuja paralisação ou prestação inadequada pode ocasionar sérios gravames à saúde pública, com diversas implicações na vida dos munícipes. Ademais, a instrução probatória indica não apenas a necessidade, mas também a utilidade das contratações para atender a situação emergencial vivenciada.

Entretanto, conforme assinalado pela equipe de auditoria, depreende-se que tais contratações foram motivadas por situação de emergência ficta ou fabricada, isto é, emergência decorrente da desídia, negligência ou falta de planejamento do administrador público, pois as dispensas de licitação foram efetuadas em um contexto de previsibilidade.

A propósito, Jessé Torres Pereira Junior² ressalta que, para que o administrador possa se valer do referido dispositivo legal para efetuar a contratação direta sem incorrer em ilegalidade, além da obrigatoriedade do reconhecimento da emergência, deve existir situação de imprevisibilidade dentro de um quadro de mediana percepção pelo administrador.

Nesse mesmo sentido, destaca-se trecho da decisão da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão de 31/5/11, nos autos do processo TC-000343/013/09, no qual foi analisada a regularidade da contratação emergencial do serviço público de limpeza urbana, *in verbis*:

(...) um dos principais requisitos para se firmar esse tipo de ajuste é a imprevisibilidade, quero dizer, a existência de situações que fogem do controle da Administração. Qualquer situação de mediana percepção não deve ser vista como motivo para se contratar diretamente, mas como obrigatoriedade à regra de licitar.

É notório que o serviço público de limpeza urbana é de caráter essencial, contínuo e de total previsibilidade, características que, via de regra, não autorizam a contratação direta em caráter emergencial. É necessário, assim como exposto acima,

² TORRES, Jessé Pereira Júnior. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 298-299.

que ela decorra de situações anormais, fruto de eventos adversos, e, não de situações geradas pela própria Administração, conforme restou evidenciado pelos documentos que instruem estes autos.

A meu ver, tais elementos demonstram que a contratação emergencial decorreu de condutas inapropriadas do Administrador Público, não sendo possível ampará-la, pois, do contrário, haveria por comprometer a satisfação dos valores tutelados pela Lei nº 8.666/93, em evidente conflito com o objetivo principal da lei, e com os princípios da legalidade, da impessoalidade e da isonomia. (...). (Grifos nossos).

Apesar de o tratamento do lixo e a limpeza das vias públicas representarem duas das mais delicadas questões a serem geridas pela Administração Municipal, tendo os serviços de limpeza urbana e de operação e manutenção do aterro sanitário caráter essencial, contínuo e previsível, no caso em concreto não foram efetuados os devidos processos licitatórios para contratação de empresas para prestação de tais serviços.

Contrariamente, conforme detalhado no relatório técnico de engenharia, às fls. 114 a 124, no período de 2011 a 2013 foram realizadas diversas contratações diretas, mediante as Dispensas n. 23/11, n. 45/11, n. 41/12, n. 2/13 e n. 46/13, tendo como justificativa o caráter essencial dos serviços.

Com efeito, tanto a emergência real como a emergência ficta ensejam a contratação direta com base no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93, porquanto, presentes os pertinentes requisitos (demonstração concreta e efetiva da potencialidade do dano e de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco), o que autoriza a contratação por dispensa de licitação para salvaguardar o interesse público.

Todavia, o reconhecimento da necessidade da contratação não afasta a responsabilização do agente público pela desídia ou falta de planejamento.

Nesse diapasão, destaca-se a seguinte lição de Marinês Restelatto Dotti³, *in verbis*:

A norma não traz qualquer menção à causa que originou a situação de emergência, bastando-lhe a referida situação e a possibilidade que dela derive a ocorrência de prejuízo a pessoas e bens públicos ou da coletividade. Assim, dizer que a licitação não pode ser afastada quando a situação é criada por culpa do administrador é desbordar o alcance da norma e punir o destinatário da norma.

O que autoriza o dever de dispensar a licitação é a situação emergencial, não a causa de sua ocorrência. A teoria da imprevisão seria utilizada para averiguação da licitude do proceder administrativo. A falta de planejamento estaria aperfeiçoada com a constatação de uma situação de emergência, não com a adoção da contratação direta por dispensa. Não se pode confundir hipótese normativa criada para um caso dado com elemento de conduta objetiva utilizável para averiguar descumprimento de norma legal. Se estiverem presentes todos os requisitos previstos no dispositivo, cabe dispensa de licitação, independente de culpa do servidor pela não realização do procedimento na época oportuna. A inércia do servidor, dolosa ou culposa, não pode vir em prejuízo do interesse público maior a ser tutelado pela administração.

³ DOTTI, Marinês Restelatto. *Contratação emergencial e desídia administrativa*. Revista do TCU, Brasília, n. 108, p. 51-62 jan./abr. 2007.

No caso de emergência ficta ou fabricada, há negligência, não urgência. Apesar disso, contrata-se, e pela negligência responderá a autoridade omissa, depois de devidamente apurados todos os fatos.

[...]

Distingue-se a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa. A ambas há idêntico tratamento, no que atina à possibilidade de contratação direta. **Constatada a situação a requerer urgente contratação, não poderia a entidade ser tolhida no cumprimento de sua missão institucional, ao ser prejudicada pela falta do serviço que lhe é imediatamente indispensável, porém não exime o responsável pela falha administrativa de sofrer as sanções disciplinares compatíveis.** (Grifos nossos).

Reforçando esse entendimento, vale transcrever trecho dos seguintes acórdãos do TCU:

[...] o fato do transcurso de mais de um ano não inviabiliza a dispensa de licitação, se ainda permanece a situação emergencial. No entanto, permanecendo a situação emergencial, ainda que em razão da desídia da administração, é possível a contratação por dispensa de licitação, o que não afasta a obrigatoriedade de se apurar a culpa dos gestores omissos, de modo a promover as responsabilizações e apenações. (Acórdão n. 454/09 – Plenário – Relator: Ministro Aroldo Cedraz).

O entendimento de que, uma vez constatada a situação emergencial, a licitação deve ser dispensada, não afasta a apuração da responsabilidade dos administradores que incorreram em desídia ou má gestão, contribuindo para que o quadro se tornasse crítico. Nesse sentido, não há contradição entre a conclusão da escorregada realização de contratação por meio de dispensa de licitação, que ora apresento, e a realização de audiência dos responsáveis pela incúria, caracterizada pela demora na realização do procedimento licitatório, a que me referi anteriormente. (Acórdão n. 2705/08 – Plenário – Relator: Ministro Benjamin Zymler).

Ademais, urge observar que nenhum dos processos licitatórios deflagrados pelo Executivo de Mariana para a contratação de empresa prestadora dos serviços de limpeza urbana e de operação e manutenção do aterro sanitário atingiu seu objetivo, visto que todos eles foram objeto de denúncias que, inclusive, ensejaram a autuação de processos neste Tribunal, e/ou de posterior cancelamento, em virtude das contestações apresentadas.

Nesse contexto, do exame dos autos, depreende-se que a contratação dos aludidos serviços de caráter essencial, contínuo e previsível, frise-se, por meio de dispensa de licitação, representou prática reiteradamente adotada no período auditado.

Destaca-se que: 1) o Contrato n. 135/11, decorrente da Dispensa n. 23/11, foi celebrado em 29/4/11, enquanto o prefeito Geraldo Sales de Souza tomou posse em 1º/1/11; 2) o Contrato n. 350/11, decorrente da Dispensa n. 45/11, foi celebrado em 30/11/11, tendo a Sra. Terezinha Severino Ramos assumido à chefia do Poder Executivo em 1º/9/11; 3) o Contrato n. 66/12, decorrente da Dispensa n. 41/12, foi celebrado em 17/4/12, ao passo que o prefeito Roberto Rodrigues iniciou a gestão em 15/2/12; 4) o Contrato n. 257/13, decorrente da Dispensa n. 46/13, foi celebrado em 6/8/13, já o Sr. Celso Cota Neto tomou posse como prefeito em 1º/1/13.

Faz-se mister ressaltar que as sucessivas alterações na chefia do Executivo não afastam o reconhecimento da incúria ou da falta de planejamento dos gestores, os quais simplesmente reiteraram a conduta administrativa de seus antecessores.

A respeito, transcreve-se trecho da decisão proferida pela Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão de 23/4/13, nos autos do processo TC-

001188/001/09, em que foi analisada contratação emergencial para prestação de serviços de limpeza pública, envolvendo situação análoga à examinada nos presentes autos, *in verbis*:

A relevância dos serviços de limpeza pública e os prejuízos que sua interrupção pode acarretar à população são inegáveis, mas não são suficientes para salvar os atos em exame.

Para que o artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 pudesse ser invocado, precisaria estar caracterizada a imprevisibilidade inerente às situações de emergência e isso não acontece.

Verifica-se que a contratação em tela não é a primeira realizada de forma direta para prestação dos mesmos serviços.

[...]

E tampouco prospera a alegação de que a nova gestão do Executivo do Município herdou a irregularidade e não teve tempo hábil para adotar as medidas cabíveis.

O serviço de limpeza pública é um dos serviços de maior importância e inequívoca ciência do Chefe do Executivo, sendo que o mesmo assumiu o cargo em janeiro e em março do mesmo ano já havia celebrado o contrato que antecedeu o ajuste em análise, sem qualquer licitação.

Além disso, a referida gestão realizou nova dispensa de licitação em 2010 e contratou diretamente, mais uma vez, a empresa Vega Engenharia Ambiental S.A. (TC-000316/001/10).

Assim, a situação de emergência invocada teve como causa a falta de planejamento ou planejamento inadequado pelo administrador público, razão pela qual não autoriza a aplicação do artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.

[...]

A finalizar, impõe-se um questionamento: o que melhor atende ao interesse público, discutir, durante anos, a pertinência ou correção de cláusulas de um edital de licitação ou determinar sua alteração, licitar e alcançar o desiderato do procedimento, que é realizar a contratação do melhor serviço possível, pelo menor preço possível?

Parece-me bastante distorcida a opção pela batalha judicial, a qual, ainda que fosse vencida pelo Município, já teria trazido, como trouxe, tanto prejuízo à Prefeitura, que se imporia a própria desistência de seu processamento, por anulação ou revogação do procedimento licitatório.

Assim, acolho os pronunciamentos da fiscalização, ATJ e SDG e voto irregularidade da Dispensa de Licitação nº 043/2009 e do decorrente contrato, bem como pela procedência da Representação formulada nos autos do TC000946/001/09 aplicando-se em consequência as disposições do artigo 2º, inciso XV, da Lei Complementar nº 709/93. (Grifos nossos).

Ante todo o exposto, **mantém-se a irregularidade**, imputando-se multa aos responsáveis conforme discriminado na parte dispositiva desta proposta de voto.

A propósito, entendo que deve ser reconhecida a responsabilidade do prefeito à época, por se tratar da autoridade superior na hierarquia do Executivo municipal, responsável pela ratificação da dispensa de licitação, conforme discriminado em epígrafe.

Ao ratificar o procedimento de dispensa de processo licitatório, a autoridade superior expressou sua concordância em relação à validade de tal procedimento, tendo em vista os aspectos jurídicos, financeiros e orçamentários envolvidos, em consideração às normas da Lei n. 8.666/93 e da LC n. 101/00.

Nesse sentido, transcreve-se trecho do acórdão do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em sessão de 12/9/07, no julgamento do Recurso de Reexame REC-05/03888354, relatado pelo Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall:

Ementa: Licitação. Inexigibilidade. Ratificação pela autoridade superior. Responsabilização.

O ato de ratificação pela autoridade superior, nas dispensas e inexigibilidades, equivale ao de homologação praticado nos certames licitatórios.

Assim, ao ratificar o processo de inexigibilidade, a autoridade confirma a validade do referido procedimento, bem como afirma o interesse da Administração na prestação do serviço a ser contratado, decorrendo desse fato a sua responsabilidade.

[...]

Importa salientar que, igualmente, nos processos de licitação, a autoridade deve homologar o resultado do certame e, em assim agindo, confirma os atos da comissão de licitação. Nesse sentido, leciona Toshio Mukai:

"O ato de homologação é o ato de controle da regularidade de todo o procedimento. Por isso, a autoridade competente, verificando a correção de todo o procedimento, homologa-o, praticando o último ato necessário anterior à contratação. [...]" (*Licitações e contratos públicos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 120).

Denota-se, portanto, uma equivalência entre o ato de ratificação pela autoridade superior, nas dispensas e inexigibilidades, ao de homologação praticado nos certames licitatórios.

[...]

Nessa linha, o *caput* do art. 26 já referido, exceto as hipóteses previstas no art. 24, incs. I e II, as dispensas e as inexigibilidades, após devidamente justificadas, devem ser comunicadas à autoridade superior para ratificação. **Esse ato consubstancia, então, o controle hierárquico do processo, que nos certames licitatórios é exercido através da homologação.**

Veja-se o que escreve Adilson de Abreu Dallari:

'A decisão de contratar sem licitação deve expressar-se em despacho motivado do agente competente. Entretanto, salvo nas hipóteses de dispensa por baixo valor (art. 24, I e II), essa decisão não é desde logo eficaz, sendo inviável celebrar imediatamente a avença.

Para adquirir eficácia, o despacho deve ser submetido à ratificação da autoridade superior e publicado. A ratificação serve ao controle hierárquico da legalidade e da conveniência ou oportunidade do ato. Já a publicação destina-se a permitir o controle externo e difuso das decisões administrativas."²

[...]

Nesse sentido, pode-se dizer que o ato de ratificação de dispensas e inexigibilidades produz efeitos equivalentes aos da homologação da licitação."

Infere-se, portanto, que ao ratificar o processo de inexigibilidade, o Recorrente confirmou a sua validade, bem como o interesse na prestação do serviço a ser contratado.

Decorre desse fato, que, em havendo irregularidade na inexigibilidade de licitação, a autoridade que a ratificou ou confirmou há de ser responsabilizada. (Grifos nossos).

Ademais, deve ser reconhecida a responsabilidade dos secretários municipais, haja vista a realização de atos diversos que contribuíram para as contratações examinadas, englobando a assinatura de justificativa para contratação emergencial e dos instrumentos de contrato.

Todavia, do exame dos documentos pertinentes à Dispensa n. 46/13, constantes dos arquivos PP6.1 e PP6.2 do CD1, à fl. 163, verifica-se que procede a alegação do Sr. Danilo Brito das Dores, secretário de Planejamento e Gestão a partir de 1º/1/13, na defesa conjunta às fls. 919 a 957, segundo a qual ele não emitiu parecer favorável à realização do aludido procedimento.

Acrescente-se que, em comunicação interna dirigida à Procuradoria Geral do Município, às fls. 40 e 41 do arquivo PP6.1, o gestor chamou a atenção para “eventuais transtornos futuros, que a abertura de um procedimento de dispensa de licitação poderá gerar, visto a falta de planejamento prévio para contratação do serviço supracitado”.

Dessa feita, deve ser afastada a responsabilidade do Sr. Danilo Brito das Dores em relação à irregularidade verificada quanto à Dispensa n. 46/13.

Também deve ser atribuída responsabilidade aos procuradores jurídicos pela omissão em seus pareceres, uma vez que, ao se posicionarem pela contratação por meio de dispensa de licitação, em momento algum alertaram aos gestores municipais quanto à possibilidade de responsabilização pelas contratações diretas decorrentes de emergência ficta ou fabricada.

Nesse mesmo sentido, deve ser reconhecida a responsabilidade do controlador interno, uma vez que, verificada a irregularidade nas contratações efetuadas pelo Executivo de Mariana, deveria ter adotado as medidas cabíveis, no exercício das atribuições estabelecidas no art. 74 da CR/88.

2.1.2.2 – Prorrogações contratuais sem amparo legal no tocante aos contratos decorrentes das Dispensas n. 23/11, n. 45/11, n. 41/12 e n. 2/13

• Responsáveis:

- **Dispensa n. 23/11:** Geraldo Sales de Souza, Terezinha Severino Ramos, Adenilson Antônio Moreira e Altair Marchetti Júnior.

- **Dispensa n. 45/11:** Terezinha Severino Ramos e Altair Marchetti Júnior.

- **Dispensa n. 41/12:** Roberto Rodrigues, Marcelo Albano Ferreira de Moraes e Cláudio Di Pietra Nascimento.

- **Dispensa n. 2/13:** Celso Cota Neto, Targino de Souza Guido e Fátima da Conceição Francisco de Souza.

Às fls. 146 a 148, a equipe de engenharia apontou que os contratos firmados pelo Executivo de Mariana, tanto para a coleta de lixo quanto para operação e manutenção do aterro sanitário, decorrentes das Dispensas n. 23/11, n. 45/11, n. 41/12 e n. 2/13 foram indevidamente prorrogados, em afronta ao art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93.

Inicialmente, deve-se observar que, entre as várias hipóteses de dispensa de licitação previstas na Lei n. 8.666/93, incluem-se os casos de emergência ou calamidade, conforme prescrito no art. 24, IV, *in verbis*:

Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas **no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos**, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, **vedada a prorrogação dos respectivos contratos**; (Grifos nossos).

Da leitura do referido dispositivo, extrai-se que a lei autoriza a contratação direta para atender a situação de emergência ou de calamidade pública, pelo período máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, sendo vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

Contudo, consoante destacado nas defesas apresentadas, verifica-se a existência de entendimento doutrinário e jurisprudencial que reconhece, excepcionalmente, a possibilidade de extrapolação do prazo máximo de cento e oitenta dias previsto no aludido dispositivo, desde que persistente a situação de urgência, com risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, obras ou serviços, e que as obras ou serviços sejam estritamente necessárias para o atendimento da situação emergencial ou calamitosa.

No caso em concreto, conforme analisado no item 2.1.2.1, em virtude da desídia ou da falta de planejamento dos gestores, o Executivo de Mariana realizou a contratação direta para a prestação de serviços de limpeza urbana e de operação e manutenção do aterro sanitário, por meio de procedimentos de dispensa de licitação, baseados no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93.

Mas não é só. Os contratos decorrentes das Dispensas n. 23/11, n. 45/11, n. 41/12 e n. 2/13 foram prorrogados, extrapolando o prazo máximo legal de cento e oitenta dias, sem que tenha sobrevindo qualquer situação que pudesse amparar tal prorrogação.

Com efeito, do exame dos autos, verifica-se que, encerrada a vigência inicial prevista nos contratos, foram firmados termos aditivos para suas prorrogações, sob as mesmas justificativas apresentadas para a celebração das avenças, cujos objetos envolviam a prestação de serviços essenciais, contínuos e totalmente previsíveis para a Administração.

Nos casos examinados nos acórdãos do TCU citados pelos defendentes foi reconhecida a superveniência de situações alheias à vontade do gestor (impacto imprevisível das intempéries, atraso no repasse de recursos, extensão das obras para afastar a situação de risco à população), razão pela qual foi admitida, em caráter excepcional, a prorrogação do prazo da contratação emergencial firmada, com a superação do prazo legal fixado.

O quadro a seguir apresenta a vigência prevista inicialmente nos Contratos n. 135, n. 350/11, n. 66/12 e n. 4/13, o total de dias das respectivas prorrogações e, via de consequência, a vigência total das avenças, evidenciando a extrapolação do prazo máximo previsto no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93:

Quadro 1

Contrato n.	Empresa contratada	Vigência prevista inicialmente			Prorrogação		Vigência total (dias)
		Total (dias)	Início	Fim	Total (dias)	Fim	
135/11 (Dispensa n. 23/11)	EMPAR – Empresa de Participação e Locação Ltda.	90	29/4/11	29/7/11	150	31/12/11	240
350/11 (Dispensa n. 45/11)	Construtora Terrayama Ltda.	180	5/12/11	2/6/12	60	1º/8/11	240
66/12 (Dispensa n. 41/12)	Contorno - Construtora de Obras Ltda.	90	18/4/12	16/7/12	166	31/12/12	256
4/13 (Dispensa n. 2/13)	Construtora Império Ltda.	180	14/1/13	13/7/13	23	5/8/13	203

À fl. 148, a equipe de auditoria assinalou, ainda, que o Contrato n. 257/13, oriundo da Dispensa n. 46/13, foi firmado em 6/8/13, com a Construtora Império Ltda., com vigência de noventa dias, com idêntico objeto ao do Contrato n. 4/13. Por conseguinte, observou que, somando-se os prazos de ambos os contratos, a contratação para a prestação dos serviços objeto de tais avenças perdurou pelo período de duzentos e noventa e três dias.

Destaca-se que: 1) o Contrato n. 135/11 foi celebrado em 29/4/11, tendo sido firmado primeiro termo de prorrogação em 29/7/11, assinado pelos Srs. Geraldo Sales de Souza e Adenilson Antônio Moreira, o qual estendeu sua vigência até 29/9/11, à fl. 58 do arquivo PP2.1 do CD1. Posteriormente, foi celebrado segundo termo de prorrogação em 29/7/11, assinado pela Sra. Terezinha Severino Ramos e pelo Sr. Altair Marchetti Júnior, o qual estendeu sua vigência por mais noventa dias, à fl. 59 do arquivo PP2.1 do CD1. 2) O Contrato n. 350/11 foi celebrado em 30/11/11, com vigência de cento e oitenta dias a partir da ordem de início dos serviços, findando-se em 2/6/12. Posteriormente, foi prorrogado por sessenta dias, conforme publicação no jornal “O Monumento”, órgão oficial do Município de Mariana. 3) O Contrato n. 66/12 foi celebrado em 17/4/12, com vigência até 16/7/12, e prorrogado, inicialmente, por noventa dias, consoante primeiro termo aditivo datado de 29/7/11, assinado pelos Srs. Roberto Rodrigues e Cláudio Di Pietra Nascimento, à fl. 7 do arquivo PP4.1 do CD1. Mediante o terceiro termo aditivo, o contrato foi prorrogado por mais setenta e seis dias, estendendo sua vigência até 31/12/12, assinado pelos Srs. Roberto Rodrigues e Marcelo Albano Ferreira de Moraes, à fl. 9 do arquivo PP4.1 do CD1. 4) O Contrato n. 4/13 foi celebrado em 14/1/13, com vigência até 13/7/13, e prorrogado, inicialmente, por quinze dias, consoante primeiro termo aditivo datado de 10/7/13, assinado pelos Srs. Celso Cota Neto e Fátima da Conceição Francisco de Souza Guido, à fl. 37 do arquivo PP5.3 do CD1. Mais à frente, através do terceiro termo aditivo, assinado pelos Srs. Celso Cota Neto e Fátima da Conceição Francisco de Souza Guido, o contrato foi prorrogado por mais oito dias, estendendo sua vigência até 5/8/13, à fl. 38 do arquivo PP5.3 do CD1.

Em relação ao **Contrato n. 135/11**, decorrente da Dispensa n. 23/11, cumpre destacar a improcedência da alegação apresentada na defesa conjunta dos Srs. Geraldo Sales de Souza, Adenilson Antônio Moreira e Israel Quirino, segundo a qual a vigência do aludido contrato na gestão do primeiro defendente durou apenas cento e vinte dias, uma vez que aquela teve início em 29/4/11 e foi encerrada em 30/8/11. Tal contrato foi celebrado em 29/4/11, com vigência inicial de noventa dias, até 29/7/11, data em que foi prorrogado por mais dois meses, ainda na gestão do prefeito Geraldo Sales de Souza, a qual se iniciou em 1º/1/11, tendo decorrido, portanto, tempo suficiente para a realização de processo licitatório.

Lado outro, entendo que assiste razão aos Srs. Terezinha Severino Ramos e Altair Marchetti Júnior no tocante à necessidade de prorrogação do aludido contrato por mais noventa dias, efetuada por meio do segundo termo aditivo, datado de 29/9/11, tendo em vista que a defendente tomou posse como prefeita em 1º/9/11, ou seja, vinte e oito dias antes do vencimento da avença, tempo insuficiente para a realização do certame.

O **Contrato n. 350/11** foi celebrado em 30/11/11, na gestão da prefeita Terezinha Severino Ramos, tendo sido prorrogado em 3/6/12, durante a administração do Sr. Roberto Rodrigues, que teve início em 15/2/12. Portanto, decorreu tempo suficiente para a realização do devido processo licitatório.

O mesmo entendimento se aplica ao **Contrato n. 66/12**, o qual foi celebrado em 17/4/12, com vigência prorrogada em 17/7/12, findando-se em 31/12/12, na gestão do prefeito Roberto Rodrigues.

Também se verifica que a vigência do **Contrato n. 4/13** extrapolou indevidamente o limite legal previsto no art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93, visto que foi celebrado em 14/1/13, com

vigência inicial de cento e oitenta dias, e prorrogado por vinte e três dias, de modo que sua vigência se encerrou em 5/8/13.

Ademais, consoante apontado pela equipe de engenharia, em 6/8/13 foi firmado o Contrato n. 257/13, também com a Construtora Império Ltda., com vigência de noventa dias, cujo objeto era idêntico ao do Contrato n. 4/13, conforme fls. 60 a 65 do arquivo PP5.2 e fls. 88 a 93 do arquivo PP6.1, ambos do CD1, à fl. 163. Dessa feita, somando-se os prazos de ambos os contratos, tem-se que a prestação dos serviços objeto de tais avenças perdurou pelo total de duzentos e noventa e três dias.

Importa observar que, por meio da reiterada prática adotada pelo Executivo de Mariana ao longo do período auditado, que abrangeu os exercícios de 2011 a 2013, a prestação dos serviços de limpeza urbana e de operação e manutenção do aterro sanitário foi objeto de contratações diretas, escapando à exigência de realização de processo licitatório inserta no art. 37, XXI da CR/88.

Conforme destacado no item anterior, trata-se de serviços essenciais, contínuos e previsíveis, de suma importância para a Administração Pública municipal, cuja contratação por meio de dispensa de licitação decorreu da desídia ou da falta de planejamento, tendo os gestores invocado a urgência na prestação de serviços e os riscos para a saúde pública, especialmente, para não apenas reiterar as contratações diretas, mas também promover a prorrogação dos contratos.

Ante o exposto, **mantém-se a irregularidade**, imputando-se multa aos responsáveis conforme discriminado na parte dispositiva desta proposta de voto.

2.1.2.3 – Ausência de documentos e/ou informações necessárias para instruir os processos de Dispensa de Licitação n. 23/11, n. 45/11, n. 41/12, n. 2/13 e n. 46/13

• **Responsáveis:**

- **Dispensa n. 23/11:** Adenilson Antônio Moreira e Altair Marchetti Júnior.
- **Dispensa n. 45/11:** Altair Marchetti Júnior.
- **Dispensa n. 41/12:** Marcelo Albano Ferreira de Moraes e Cláudio Di Pietra Nascimento.
- **Dispensa n. 2/13:** Targino de Souza Guido, José Miguel Cota e Fátima da Conceição Francisco de Souza.
- **Dispensa n. 46/13:** Fátima da Conceição Francisco de Souza e Danilo Brito das Dores.

Às fls. 149 a 152 do relatório técnico de engenharia foi assinalada a ausência de documentos e/ou de informações necessárias para instruir os procedimentos de dispensa de licitação em epígrafe, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro 2

Dispensa n. 23/11	Dispensa n. 45/11	Dispensa n. 41/12	Dispensa n. 2/13	Dispensa n. 46/13
- Minuta contratual; - Justificativa do 2º T.A; - Proibição trabalho noturno a menores de 18 anos;	- Minuta contratual; - 1º Termo Aditivo; - FGTS e INSS; - Proibição trabalho noturno a menores de 18 anos;	- Requisição do setor interessado; - Justificativa para a dispensa; - Justificativa de preços; - Parecer jurídico; - Minuta contratual; - Ratificação;	- Minuta contratual; - Ordem de início dos serviços; - Justificativa para o 1º, 2º e 3º Termos Aditivos; - Comprovação do recolhimento da garantia estipulada	- Minuta contratual; - Ordem de início dos serviços; - Comprovação do recolhimento da garantia estipulada no termo de contrato.

<p>- Ordem de início dos serviços.</p>	<p>- Mandato ou documentação que confira o poder de representação aos signatários pelas entidades que celebraram o contrato.</p>	<p>- Justificativas do 1º, 2º e 3º Termos Aditivos; - FGTS e INSS; - Proibição trabalho noturno a menores de 18 anos; - Mandato ou documentação que confira o poder de representação aos signatários pelas entidades que celebraram o contrato.</p>	<p>no termo de contrato.</p>	
--	--	---	------------------------------	--

Diante de tal constatação, apontou-se violação aos arts. 26, 27, incisos I, IV e V, 29, IV, 38, incisos VI, XI, XII e parágrafo único, e art. 57, § 2º, da Lei n. 8.666/93.

Em relação à **Dispensa n. 23/11**, em consonância com o entendimento da unidade técnica, entendo que as justificativas e os documentos apresentados pelos Srs. Adenilson Antônio Moreira e Altair Marchetti Júnior sanam parcialmente as irregularidades, notadamente no que se refere à ausência de minuta contratual, de justificativa para o 2º termo aditivo e de ordem de início dos serviços.

Lado outro, não foi apresentada a declaração da empresa contratada de que não emprega menor de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e menor de dezesseis anos, salvo menor a partir de quatorze anos, na condição de aprendiz, em respeito ao art. 7º, XXXIII, da CR/88 e ao art. 27, V, da Lei n. 8.666/93. Assim, **mantém-se o apontamento**.

No tocante à **Dispensa n. 45/11**, a documentação acostada à defesa do Sr. Altair Marchetti Júnior sana a falha atinente à ausência de minuta contratual. Contudo, não foram apresentados documentos pertinentes ao 1º termo aditivo, à regularidade da contratada junto ao FGTS e ao INSS, à declaração do cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da CR/88 e no art. 27, V, da Lei n. 8.666/93 e à existência de mandato ou documentação conferindo poder de representação aos signatários pelas entidades que celebraram o contrato. Dessa feita, **mantêm-se tais apontamentos**.

No que diz respeito à documentação faltante relativa à **Dispensa n. 41/12**, verifica-se que tais documentos foram anexados à defesa conjunta dos Srs. Marcelo Albano Ferreira de Moraes e Cláudio Di Pietra Nascimento, às fls. 267 a 463, razão pela qual entendo **sanadas** as irregularidades.

Quanto às **Dispensas n. 2/13 e n. 46/13**, em anexo à defesa conjunta às fls. 919 a 957, foram apresentadas as minutas contratuais e as justificativas para o 1º, 2º e 3º termos aditivos do Contrato n. 4/13, decorrente da Dispensa n. 2/13, razão pela qual entendo **sanados** tais apontamentos.

No que se refere à ausência da ordem de início dos serviços, entendo que procede o argumento dos defendentes de que a falta de ordem formal foi suprida pelos empenhos gerados para cada pagamento. Desse modo, resta **sanado** tal apontamento.

Lado outro, em relação à ausência de comprovação do recolhimento da garantia estipulada no termo de contrato, a qual foi reconhecida pelos defendentes, entendo que a alegação de que houve mero vício formal, que não implicou dano ao erário, não tem o condão de afastar tal irregularidade.

Com efeito, a exigência de garantia não é obrigatória nos contratos administrativos, nos moldes do art. 56 da Lei n. 8.666/93. Porém, caso a autoridade competente, no exercício do poder discricionário, decida pela exigência de garantia para a celebração de contrato com o poder público, tendo em vista, especialmente, o vulto da contratação e a complexidade do objeto, deve zelar pelo cumprimento de tal disposição, a fim de assegurar a plena execução do contrato e de evitar prejuízos ao patrimônio público.

No caso em concreto, verifica-se que foi exigida a prestação de garantia pela empresa contratada, consoante cláusula vigésima do Contrato n. 4/13, decorrente da Dispensa n. 2/13, às fls. 60 a 65 do arquivo PP5.2 do CD1, e cláusula vigésima do Contrato n. 257/13, decorrente da Dispensa n. 46/13, às fls. 88 a 93 do arquivo PP6.1 do CD1.

Dessa feita, **mantém-se a irregularidade** atinente à ausência de comprovação do recolhimento da garantia estipulada no termo de contrato, verificada nas Dispensas n. 2/13 e n. 46/13.

Ante o exposto, **mantêm-se parcialmente os apontamentos** da equipe de auditoria, aplicando-se multa aos responsáveis, conforme discriminado na parte dispositiva desta proposta de voto.

2.1.2.4 – Ausência das publicações dos atos administrativos em relação aos procedimentos de Dispensa de Licitação n. 23/11, n. 45/11, n. 41/12, n. 2/13 e n. 46/13

• Responsáveis:

- **Dispensa n. 23/11:** Adenilson Antônio Moreira e Altair Marchetti Júnior.
- **Dispensa n. 45/11:** Altair Marchetti Júnior.
- **Dispensa n. 41/12:** Marcelo Albano Ferreira de Moraes e Cláudio Di Pietra Nascimento.
- **Dispensa n. 2/13:** Targino de Souza Guido, José Miguel Cota e Fátima da Conceição Francisco de Souza.
- **Dispensa n. 46/13:** Fátima da Conceição Francisco de Souza e Danilo Brito das Dores.

Às fls. 152 e 153, a equipe de inspeção apontou a ausência das publicações de atos administrativos dos procedimentos de dispensa de licitação em epígrafe, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 3

Dispensa n. 23/11	Dispensa n. 45/11	Dispensa n. 41/12	Dispensa n. 2/13	Dispensa n. 46/13
- Ratificação; - Contrato; - 1º e 2º Termos Aditivos.	- Ratificação; - Contrato.	- Ratificação; - Contrato; - 1º, 2º e 3º Termos Aditivos	- 1º, 2º e 3º Termos Aditivos	- Contrato

Diante de tais apontamentos, foi assinalada violação aos princípios da Administração Pública previstos no art. 37, *caput*, da CR/88 e, ainda, ao art. 61, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93.

Do exame da instrução probatória constante nos autos, verifica-se que os documentos anexados às defesas dos responsáveis comprovam a publicação da ratificação, do extrato do contrato e do 1º termo aditivo, atinentes à Dispensa n. 23/11 (Contrato n. 135/11), conforme fls. 849, 850 e 863, bem como da ratificação, do extrato do contrato e do 1º e 2º termos aditivos, relativos à Dispensa n. 41/12 (Contrato n. 66/12), às fls. 285, 353, 354 e 355.

Lado outro, não foram apresentados os comprovantes da publicação do 2º termo aditivo ao Contrato n. 135/11 e do 3º termo aditivo ao Contrato n. 66/12, bem como os demais atos

administrativos descritos no quadro 3, referentes às Dispensas n. 45/11 (ratificação e contrato), n. 2/13 (1º, 2º e 3º termos aditivos) e n. 46/13 (contrato).

Ressalte-se que a publicidade dos atos administrativos apresenta fundamental importância para assegurar a transparência na gestão pública, permitindo verificar a observância das normas regentes da administração pública, notadamente os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade dos atos administrativos.

A propósito, o art. 61, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93 estabelece que a publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial constitui condição indispensável para sua eficácia.

Ademais, o art. 26 do referido diploma legal dispõe, *in verbis*:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Ante o exposto, **mantêm-se as irregularidades** assinaladas no relatório técnico de engenharia em relação aos aludidos atos administrativos cuja publicação não foi comprovada nos autos, imputando-se multa aos responsáveis, conforme discriminado na parte dispositiva desta proposta de voto.

2.1.2.5 – Sequenciamento das peças dos autos do processo e numeração sequencial das folhas incorretos, em relação à Dispensa de Licitação n. 41/12

- **Responsáveis:** Marcelo Albano Ferreira de Moraes e Cláudio Di Pietra Nascimento

Às fls. 153 a 154, a equipe de auditoria apontou que a documentação atinente à Dispensa n. 41/12 não foi devidamente autuada, tendo em vista o incorreto sequenciamento das peças e as falhas na numeração sequencial das folhas, em violação ao art. 38, *caput*, da Lei n. 8.666/93.

A documentação anexada à defesa dos Srs. Marcelo Albano Ferreira de Moraes e Cláudio Di Pietra Nascimento apresenta peças esparsas dos autos do procedimento, não sendo, portanto, hábil a demonstrar que o procedimento de Dispensa n. 41/12 foi devidamente autuado.

Deve-se observar que a correta autuação dos documentos atinentes seja a processos licitatórios, seja a procedimentos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, é fundamental para que se possa averiguar a tempestividade e a observância da execução da sequência de atos exigida legalmente, contribuindo para o controle da lisura dos atos praticados até o provimento final.

Ante o exposto, **mantém-se a irregularidade**, aplicando-se multa aos responsáveis, conforme discriminado na parte dispositiva desta proposta de voto.

2.1.2.6 – Negligência por parte do sistema de controle interno

- **Responsáveis:**

- **Dispensa n. 23/11:** Israel Quirino.

- **Dispensa n. 45/11:** Roberto Carlos Mól.

- **Dispensa n. 41/12:** Jonathan Chaves Silva.

Às fls. 154 a 155 do relatório técnico de engenharia foi apontada a negligência do órgão de controle interno do Executivo de Mariana, em face das sucessivas dispensas de licitação e das

prorrogações contratuais efetuadas, em detrimento da realização de processos licitatórios, em contrariedade à Lei n. 8.666/93.

Em suas manifestações, os defendentes afirmaram que a irregularidade pela realização dos sucessivos procedimentos de dispensa e das prorrogações contratuais não pode ser atribuída ao órgão de controle interno, uma vez que a realização de tais procedimentos foi submetida a uma sucessão de atos de controle, haja vista as manifestações não só do referido órgão, como também da Procuradoria Geral do Município e da Secretaria afeta ao objeto contratado.

Todavia, faz-se mister observar que, no exercício das atribuições previstas no art. 74 da CR/88, constatada irregularidade nos atos ou procedimentos administrativos, cabe aos responsáveis pelo controle interno tomar as medidas cabíveis, a fim de, notadamente, dar ciência aos gestores, evitar sua prática e prevenir a reincidência ou a permanência das irregularidades.

A propósito, destaca-se que os responsáveis pelo controle interno devem zelar pela legalidade e eficiência da Administração Pública, devendo, na hipótese de tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária, em conformidade com o § 1º do referido dispositivo constitucional.

Ressalte-se que, no caso em concreto, os responsáveis pelo órgão de controle interno do Município se manifestaram favoravelmente à realização dos atos e procedimentos maculados pelas irregularidades apontadas no relatório técnico de engenharia.

Assim, **mantém-se a irregularidade**, aplicando-se multa aos responsáveis, conforme discriminado na parte dispositiva desta proposta de voto.

2.1.3 – Irregularidades verificadas em relação aos aspectos de engenharia (fls. 135 a 155)

Às fls. 125 a 135 e 155 a 157, a equipe de engenharia examinou os preços dos contratos decorrentes dos procedimentos de dispensa de licitação examinados nos autos comparativamente aos preços de mercado calculados, bem como os valores executados/medidos em face dos valores calculados, tendo assinalado irregularidades, as quais passo a examinar.

2.1.3.1 - Contratações com preços superiores aos preços de mercado, envolvendo os Contratos n. 350/11, n. 66/12, n. 257/13 e n. 4/13, no montante de R\$446.401,65

No relatório técnico de engenharia, às fls. 125 a 134 e 155 a 157, considerando os contratos decorrentes das Dispensas n. 45/11, n. 41/12, n. 46/13 e n. 2/13, a equipe de engenharia apontou a realização de contratações com preços superiores aos preços de mercado, no montante de R\$446.401,65.

O quadro 4 apresenta os valores impugnados pela equipe de auditoria e os respectivos responsáveis, conforme assinalado no relatório técnico de engenharia, às fls. 110 a 158, e no estudo de fls. 171 a 173.

Quadro 4

Contrato n. (a)	Responsáveis (b)	Valor contratado (R\$) (c)	Valor calculado (R\$) (d)	Valor contratado – Valor calculado (R\$) (e=c-d)
350/11	Terezinha Severino Ramos, Marcelo Albano Ferreira de Moraes, Altair Machetti	945.961,56	889.930,91	56.030,65

	Júnior, Camilla Santos Torrecillas de Almeida, Jonathan Chaves Silva e Roberto Carlos Mól			
66/12	Roberto Rodrigues, Marcelo Albano Ferreira de Moraes, Cláudio Di Pietra Nascimento e Jonathan Chaves Silva	1.119.105,94	926.985,94	192.119,66
257/13	Celso Cota Neto, Fátima da Conceição Francisco de Souza, Danilo Brito das Dores, Denise Coelho de Almeida, Jonathan Chaves Silva e Leonardo Rodrigues dos Santos	1.837.673,28	1.538.557,02	299.116,26
4/13	Celso Cota Neto, Targino de Souza Guido, José Miguel Cota, Fátima da Conceição Francisco de Souza, José Celso dos Santos e Jonathan Chaves Silva	2.807.560,50	2.908.425,42	(100.864,92)
DIFERENÇA (R\$)				446.401,65

Nas defesas apresentadas, notadamente nas defesas conjuntas dos Srs. Roberto Rodrigues, Cláudio Di Pietra Nascimento e Marcelo Albano Ferreira de Moraes, às fls. 251 a 266, e dos Srs. Celso Cota Neto, Fátima da Conceição Francisco de Souza, Danilo Brito das Dores, Denise Coelho de Almeida, Leonardo Rodrigues dos Santos, Targino de Souza Guido, José Miguel Cota e José Celso dos Santos, às fls. 919 a 957, bem como na defesa complementar dos Srs. Leonardo Rodrigues dos Santos e Denise Coelho de Almeida, às fls. 3470 a 3482, foram apresentadas justificativas para os preços contratados, e questionados os cálculos da equipe de auditoria.

Do exame da instrução probatória constante nos autos, entendo que nos reexames, às fls. 3402 a 3416 v. e 3591 e 3592, a equipe de engenharia analisou de forma fundamentada e precisa os argumentos de defesa aduzidos pelos responsáveis, razão pela qual corroboro os aludidos estudos e adoto, como fundamento para decidir, as referidas análises técnicas. Nesse sentido, ratifico o entendimento da unidade técnica, segundo o qual:

Dispensa n. 41/12 (Contrato n. 66/12)

1) A composição dos custos da Dispensa n. 2/13 se mostra perfeitamente utilizável como parâmetro de comparação para verificação do superfaturamento do contrato decorrente da Dispensa n. 41/12, uma vez que ambas cuidam de serviços de limpeza urbana, tendo sido utilizados para análise os preços dos insumos de mão de obra, equipamentos e materiais, e não as composições dos serviços como um todo. Ademais, na adoção dos valores referentes à mão de obra, foi feito, primeiramente, o cálculo com base na metodologia usual, baseada nos valores da convenção coletiva, adotando-se, posteriormente, os valores relativos à média da folha de pagamento das respectivas funções, sendo considerado o valor mais favorável para o Executivo de Mariana. Acrescente-se que foram utilizados na Dispensa 41/12, cuja referência é abril de 2012, os preços dos insumos da Dispensa n. 2/13, referentes a janeiro de 2013, o que também favoreceu a Administração Municipal.

- 2) No item 1 da Dispensa n. 41/12 foram considerados vale alimentação e cesta básica no cálculo do custo da mão de obra, conforme pode ser comprovado na planilha de orçamento da Dispensa n. 2/13, à fl.2 do arquivo PO1, constante do CD2, à fl. 164. Lado outro, assiste razão aos defendentes no que se refere à não inclusão dos gastos com vale transporte, seguro, gari reserva e operador de roçadeira, o que ensejou a realização de novos cálculos pela equipe de engenharia.
- 3) No item 2 da Dispensa n. 41/12 foram incluídos cesta básica, vale transporte e seguro para os motoristas, acrescidos à média da folha pagamento dos funcionários, pois na folha foi incluído o valor do vale alimentação, sendo refeitos os cálculos pela equipe de engenharia.
- 4) Quanto ao item 3, foram refeitos os cálculos, considerando os benefícios de cesta básica, vale alimentação, vale transporte e seguro.
- 5) No que tange ao item 4 da Dispensa n. 41/12, também foram refeitos os cálculos, considerando os benefícios diretos, tendo sido utilizado novo valor para o caminhão compactador de 6 m³, baseado em estudos detalhadamente elaborados.
- 6) Foram refeitos os valores atinentes ao item 5, utilizando-se os novos valores de mão de obra obtidos após a revisão dos cálculos.

Dispensas n. 2/13 (Contrato n. 4/13) e n. 46/13 (Contrato n. 257/13)

- 1) No que tange ao alegado equívoco da equipe de auditoria quanto ao cálculo do consumo de combustíveis, tem-se que o cálculo do consumo de combustível dos caminhões compactadores, principal elemento formador do custo dos equipamentos, foi efetuado com base nos documentos fornecidos pelo Executivo de Mariana e apurados pela empresa contratada, às fls. 3 a 55 do arquivo PP5.8 do CD1, à fl. 163.
- 2) A utilização da tabela de preços do DNIT é considerada referência nacional de preço, contemplando, separadamente, os custos produtivos e improdutivos dos equipamentos, conforme apresentado nas planilhas dos Contratos n. 4/13 e n. 257/13.
- 3) No que tange à diferença na composição do preço do Contrato n. 4/13, uma vez que o cálculo do Executivo de Mariana considerou a utilização de cinco caminhões compactadores, conforme termo de referência da Dispensa n. 2/13, que originou o aludido contrato, a equipe de engenharia apurou a necessidade de quatro caminhões para atender as necessidades do município, o que pode ser comprovado pelo orçamento apresentado pela empresa contratada. Os termos de referência das Dispensas n. 2/13 e n. 46/13 estabeleceram a exigência de equipamentos com o máximo de cinco anos de fabricação, o que não foi observado, visto que a frota de compactadores da contratada incluiu seis caminhões, sendo que quatro deles tinham mais de cinco anos de fabricação, consoante documento fornecido pelo Executivo de Mariana, às fls. 70 e 71 do arquivo PP5.7 do CD1, à fl. 163. A propósito, conforme mencionado no relatório técnico de engenharia, a utilização de caminhões mais antigos requer o aumento da frota, em função da necessidade de reposição ocasionada pelo maior número de paradas para manutenção.
- 4) Quanto à observação de que foi acrescentado um caminhão de 6 m³ na composição dos preços do Contrato n. 257/13, constata-se que foram adotados cinco caminhões, sem distinção de capacidade, conforme orçamento do Executivo de Mariana às fls. 3440 e 3441.
- 5) Não procede a alegação de que a equipe de auditoria utilizou a distância de 2,6 km/dia como estimativa de produtividade para varrição, uma vez que, tal qual efetuado pelo Executivo de Mariana, foi utilizada como parâmetro a distância de 1,6 km/dia por trabalhador.

6) Em relação ao questionamento concernente ao BDI, a equipe de engenharia utilizou o BDI de 26,08 para ambos os contratos, em consonância com o Acórdão n. 2369/11 do TCU, o qual foi baseado numa amostra de novecentos contratos, por entender que se referem ao mesmo objeto, isto é, serviços de limpeza urbana. Em tal decisão, proferida em sessão plenária de 31/8/11, o TCU visou à adoção de valores referenciais para taxas de benefício e despesas indiretas - BDI - para diferentes tipos de obras e serviços de engenharia e para itens específicos para a aquisição de produtos.

7) No que tange à utilização da revista Informador das Construções como referência de preços, destaca-se que tal publicação é amplamente utilizada em todo o Estado, o que faz com que todos os preços coletados sejam perfeitamente aplicáveis para análise dos preços contratados.

8) Quanto à alegada utilização de parâmetros diferentes para a composição de itens idênticos dos contratos celebrados entre 2011 e 2013, ressalta-se que o custo com pneus e câmaras se encontra incluído no preço de aquisição do equipamento. O cálculo da depreciação foi apresentado pela equipe técnica em arquivos constantes dos CDs anexados ao relatório, assim como o cálculo da quantidade de combustível utilizado, cujos consumos por caminhão foram informados pela Construtora Império Ltda. Por fim, no que diz respeito ao custo do capital, este se encontra embutido no item de despesas financeiras constante da demonstração do BDI.

9) Relativamente à impossibilidade de identificação da metodologia utilizada para estabelecer proporcionalmente o preço do caminhão compactador de 10 m³ em relação ao caminhão compactador de 6 m³, apontada pelos defendentes, a equipe de engenharia refez o cálculo do preço do caminhão compactador de 6 m³, conforme planilha anexada à fl. 3431.

10) No que se refere à adoção da metodologia apresentada por servidores deste Tribunal no IX Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, há que se observar que tal evento ocorreu em 2006, oito anos antes da elaboração do relatório técnico de engenharia, época em que o TCEMG dispunha apenas de dados teóricos referentes a serviços de limpeza urbana. Posteriormente, várias auditorias *in loco* foram realizadas, o que permitiu a obtenção de conhecimentos práticos, de modo que o trabalho apresentado no simpósio não é utilizado como parâmetro para análise de preços.

11) Não procede o apontamento dos defendentes quanto ao equívoco da equipe de auditoria em comparar os preços dos Contratos n. 66/12 e n. 4/13, uma vez que possuem objetos distintos, visto que aquele não envolvia a operação do aterro sanitário, porquanto foram excluídos os serviços de operação e manutenção de aterro, sendo analisados apenas os serviços de limpeza urbana.

12) A utilização do INCC se justifica pelo fato de que, na análise dos preços, não foram utilizados simplesmente os preços dos serviços, mas sim os preços dos insumos de mão de obra, materiais e equipamentos que compõem estes serviços. A propósito, observa-se que a variação do INCC se apresenta mais favorável à Administração municipal em comparação com outros índices frequentemente utilizados para atualização monetária, conforme quadro à fl. 3414 v.. Acrescente-se que não foi apresentada explicação para a grande variação entre os valores contratados, visto que abrangem o mesmo objeto, serviços de limpeza urbana.

Diante da procedência de determinados argumentos apresentados nas defesas, foram refeitos os cálculos atinentes aos Contratos n. 66/12, n. 4/13 e n. 257/13. O quadro a seguir reproduz os novos cálculos da equipe de engenharia, em sede de reexame:

Quadro 5

Contrato n.	Valor contratado (R\$)	Valor calculado (R\$)	Valor contratado – calculado (R\$)
(a)	(b)	(c)	(d=b-c)
66/12	1.119.105,94	1.096.389,04	22.716,90
4/13	2.807.560,50	3.063.167,88	(255.607,38)
257/13	1.837.673,28	1.620.415,80	217.257,48

A celebração de contratos com preços superiores aos praticados no mercado denota fragilidade na elaboração do orçamento básico, fundamental para apuração dos custos unitários dos serviços contratados e, portanto, do valor global da contratação, em consonância com os arts. 6º, IX, “f”, 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93. Acrescente-se que a realização de criteriosa pesquisa de preços é imprescindível para evitar que a Administração contratante celebre acordos se comprometendo a pagar valores acima dos praticados no mercado, de modo a afastar a possível ocorrência de dano aos cofres públicos decorrente de superfaturamento.

A propósito, em consonância com o entendimento do Ministério Público de Contas, no parecer conclusivo às fls. 3443 a 3458 v., entendo que a economia para os cofres públicos verificada no Contrato n. 4/13 não afasta a irregularidade atinente ao sobrepreço apurado no Contrato n. 257/13, porquanto dizem respeito a negócios jurídicos distintos. Vale dizer, a eventual economia verificada em determinado contrato não se presta a afastar o sobrepreço detectado em outra avença.

Conforme demonstrado no quadro 5, o **Contrato n. 4/13** foi firmado sem prejuízo para a Administração Pública, visto que o valor contratado ficou abaixo do valor calculado.

Lado outro, foi apurado sobrepreço no valor do **Contrato n. 66/12**, no montante de R\$22.716,90.

Ademais, nos novos cálculos da equipe de engenharia foi apurado sobrepreço no valor do **Contrato n. 257/13**, da ordem de R\$217.257,48.

No que tange ao **Contrato n. 350/11**, em relação ao qual não houve contestação nas defesas apresentadas, mantém-se a irregularidade apontada no relatório técnico de engenharia atinente à contratação com preços superiores aos de mercado, no importe de R\$56.030,65.

Ante o exposto, **mantém-se a irregularidade** assinalada no relatório técnico de engenharia, no tocante aos Contratos n. 350/11 (Dispensa n. 45/11), n. 66/12 (Dispensa n. 41/12) e n. 257/13 (Dispensa n. 46/13), imputando-se multa aos responsáveis conforme discriminado na parte dispositiva desta proposta de voto.

A propósito, entendo que deve ser reconhecida a responsabilidade dos Srs. Leonardo Rodrigues dos Santos e Denise Coelho de Almeida em virtude da deficiência na elaboração do orçamento básico do Contrato n. 257/13 (Dispensa n. 46/13), conforme quadro 12 à fl. 3415 v. do reexame da unidade técnica de engenharia. Também deve ser reconhecida a responsabilidade do Sr. Celso Cota Neto, prefeito e autoridade ratificadora da aludida dispensa de licitação.

No tocante aos Contratos n. 350/11 (Dispensa n. 45/11) e n. 66/12 (Dispensa n. 41/12), em relação aos quais não foram identificados os responsáveis pela elaboração do orçamento básico, entendo que deve ser reconhecida a responsabilidade dos respectivos prefeitos à época, quais sejam, Terezinha Severino Ramos e Roberto Rodrigues, visto se tratar da autoridade superior na hierarquia do Executivo municipal, responsável pela ratificação dos procedimentos de dispensa de licitação.

2.1.3.2 - Superfaturamento dos serviços de limpeza urbana, envolvendo os Contratos n. 350/11, n. 66/12, n. 257/13 e n. 4/13, no valor total de R\$835.148,90

A equipe de engenharia, às fls. 125 a 134 e 155 a 157 do relatório inaugural, considerando os valores executados, apontou dano ao erário decorrente das diferenças entre os valores medidos e os valores calculados, no montante de R\$835.148,90.

O quadro 6 apresenta os valores impugnados e os respectivos responsáveis, conforme assinalado no estudo de fls. 171 a 173.

Quadro 6

Contrato n.	Responsáveis	Valor medido	Valor calculado	Valor medido – Valor calculado
(a)	(b)	(R\$)	(R\$)	(R\$)
		(c)	(d)	(e=c-d)
350/11	Terezinha Severino Ramos, Marcelo Albano Ferreira de Moraes, Altair Machetti Júnior, Camilla Santos Torrecillas de Almeida, Jonathan Chaves Silva e Roberto Carlos Mól	946.453,36	870.159,66	76.293,70
66/12	Roberto Rodrigues, Marcelo Albano Ferreira de Moraes, Cláudio Di Pietra Nascimento e Jonathan Chaves Silva	2.735.233,68	2.664.153,59	71.080,09
257/13	Celso Cota Neto, Fátima da Conceição Francisco de Souza, Danilo Brito das Dores, Denise Coelho de Almeida, Jonathan Chaves Silva e Leonardo Rodrigues dos Santos	1.234.324,29	897.868,65	336.455,64
4/13	Celso Cota Neto, Targino de Souza Guido, José Miguel Cota, Fátima da Conceição Francisco de Souza, José Celso dos Santos e Jonathan Chaves Silva	3.506.727,66	3.155.408,19	351.319,47
DIFERENÇA (R\$)				835.148,90

As razões de defesa apresentadas pelos responsáveis em relação à irregularidade examinada no presente item são comuns àquelas aduzidas no tocante às contratações com preços superiores aos preços de mercado, examinadas no item 2.1.3.1.

Conforme ressaltado no item precedente, entendo que os argumentos de defesa trazidos pelos responsáveis foram analisados minuciosamente pela equipe de engenharia, nos reexames às fls. 3402 a 3416 v. e fls. 3591 e 3592, razão pela qual acolho os estudos e adoto, como fundamento para decidir, as referidas análises técnicas.

Diante da procedência de determinadas razões de defesa, foram refeitos os cálculos atinentes aos Contratos n. 66/12, n. 4/13 e n. 257/13. O quadro 7 reproduz os novos cálculos da equipe de engenharia:

Quadro 7

Contrato n.	Valor medido	Valor calculado	Valor medido – calculado
(a)	(R\$)	(R\$)	(R\$)
	(b)	(c)	(d=b-c)

66/12	2.735.233,68	3.112.844,53	(377.610,84)
4/13	3.506.727,66	3.358.871,57	147.856,09
257/13	1.234.324,29	951.861,43	282.462,86

Portanto, conforme demonstrado no quadro 7, não foi apurado dano ao erário ao se examinar a execução do **Contrato n. 66/12**.

Quanto aos **Contratos n. 4/13 e n. 257/13**, após os novos cálculos da equipe de engenharia, apurou-se superfaturamento no valor de R\$147.856,09 e de R\$282.462,86, respectivamente, perfazendo prejuízo ao erário municipal no montante de R\$430.318,95.

No que diz respeito ao **Contrato n. 350/11**, em relação ao qual não houve contestação nas defesas apresentadas, mantém-se a irregularidade assinalada no relatório técnico de engenharia atinente ao superfaturamento calculado, no valor de R\$76.293,70.

Conforme apontado pela equipe de engenharia, o superfaturamento apurado decorreu da deficiência na elaboração do orçamento básico.

Consoante destacado no item 2.1.3.1, o orçamento básico representa peça fundamental para se apurar os custos unitários dos serviços contratados e, via de consequência, o valor global da contratação, em consonância com os arts. 6º, IX, “f”, 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93, que estabelecem:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

[...]

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[...]

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

(Grifos nossos).

Enfatizando a relevância da elaboração de orçamento básico para que se possa averiguar a correção dos gastos públicos, tendo em vista a quitação do contrato administrativo, destacam-se as seguintes decisões deste Tribunal:

No que se refere tão somente às licitações na modalidade pregão, venho entendendo, com a devida vênia, que tal questão está relacionada à fase interna do certame, não sendo obrigatória a inclusão da planilha de quantitativos e preços unitários no edital, por força dos art. 3º, I e III, 4º, III, da Lei n. 10.520/2002. Todavia, para as demais modalidades, considero obrigatória sua presença no instrumento convocatório, por força do art. 40, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93.

[...] nos termos do art. 7º, §2º, II, da Lei n. 8.666/93, as obras e serviços somente poderão ser licitadas se "existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários" e, conforme salientou o Órgão Técnico, não há comprovação da existência desse instrumento imprescindível ao planejamento do certame, bem como da pesquisa de mercado, na fase interna do procedimento.

[...] incontestemente a falta de zelo da Administração com o planejamento do procedimento, pela falta de determinação dos custos efetivos do objeto a ser contratado. A previsão dos custos detalhados, bem como a pesquisa de mercado são instrumentos balizadores na escolha da proposta mais vantajosa e essenciais para a análise da exequibilidade dos valores ofertados. [...] [Denúncia n. 800679. Rel. Conselheiro Sebastião Helvecio. Sessão do dia 6/12/12]. (Grifos nossos).

[Previsão do valor da contratação pela Administração] [O contrato administrativo] não se verga aos princípios privatistas do *pacta sunt servanda* ou da livre negociação, sendo suas cláusulas, em nome da supremacia do interesse público sobre o particular, restritas aos termos da Lei n. 8.666/93, como doutrina José dos Santos Carvalho Filho, em suas palavras: '[...] pode-se conceituar o contrato administrativo como o ajuste firmado entre a administração e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público [...]'. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007. p. 160, 162 e 163). [...] **Há de ser, portanto, absolutamente previsto o valor de um contrato com a Administração, não se admitindo, nele, as oscilações de valores, que, no ambiente da negociação privada, são comuns porque, no campo da administração pública, todos os gastos licitados têm que ser previstos, hermeticamente, no orçamento próprio, como determina o art. 7º, §2º, II e III, da Lei n. 8.666/93.** [Consulta n. 743.662. Rel. Conselheira Adriene Andrade. Sessão do dia 10/09/2008] (Grifos nossos).

Com relação à ausência de orçamento detalhado em planilhas, que expressassem a composição de todos os seus custos unitários, entendo que essa falha é grave, contrariando o art. 7º, §2º, II, da Lei de Licitações [...]. **Penso que essa exigência, além de ser derivada da lei, é cuidado essencial do administrador público para possibilitar, através do detalhamento do que irá contratar, questionamento da devida quitação do contrato, por parte dele e por parte dos controles externo e interno, aos quais está submetido.** Sem esta documentação, fica ferida a transparência administrativa, além do citado inciso II do §2º do art. 7º da Lei n. 8.666/93. [Processo Administrativo n. 690.536. Rel. Conselheira Adriene Andrade. Sessão do dia 31/07/2007] (Grifos nossos).

Cumprido destacar que a elaboração de criteriosa pesquisa de preços é imprescindível para evitar que a Administração contratante celebre acordos se comprometendo a pagar valores acima dos praticados no mercado, de modo a afastar a possível ocorrência de dano aos cofres públicos decorrente de superfaturamento. Corroborando esse entendimento, vale transcrever excertos dos seguintes acórdãos do TCU, *in verbis*:

7.5.3.6. Realize ampla pesquisa de preços no mercado e consulta a sistema de registro de preços, a fim de (a) estimar o custo do objeto a ser adquirido em planilhas de quantitativos e preços unitários, (b) definir os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais e (c) servir de balizamento para a análise das propostas dos licitantes, em harmonia com os arts. 7º, § 2º, 15, 40, § 2º, 43, incisos IV e V, todos da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU (Decisões nº 431/1993, 288/1996, 386/1997 - TCU Plenário, Acórdão nº 195/2003, 1060/2003, 463/2004, 1182/2004 Plenário, Acórdão nº 64/2004, 254/2004, 828/2004, 861/2004 Segunda Câmara) (item 18.4.1 e 19.4.1) (AC-0428-03/10-2 - Sessão: 9/2/10 - Relator: Ministro Aroldo Cedraz).

1.5.9.2. Faça constar nos procedimentos licitatórios a metodologia adotada para a estimativa do valor da contratação, bem como realize pesquisa de mercado, como forma de garantir a economicidade nas compras realizadas pela unidade central e demais unidades vinculadas; (AC-0198-07/09-P - Sessão: 18/2/09 - Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti).

Conforme examinado, no caso em concreto foram apuradas diversas inconsistências no tocante à composição de preços dos contratos firmados, envolvendo BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), encargos sociais, administração local e instalação de canteiro.

A propósito, ressalta-se trecho do parecer conclusivo do Ministério Público de Contas, à fl. 3448 v., *in verbis*:

Essa situação enseja a devolução da diferença apurada nos valores, caracterizada como superfaturamento.

A inconsistência em questão foi decorrente de deficiência do orçamento básico (fls. 157, 982/983 e fls. 2.271/2.272).

Sabe-se que a planilha orçamentária deve conter as composições de custos unitários de cada serviço, para a análise dos coeficientes de produtividade, de consumo, de aproveitamento de insumos e seus preços coletados no mercado. Essas informações são necessárias para o entendimento da formação dos preços e devem fazer parte do projeto básico, dando transparência à contratação e baseando todos os preços dos itens de planilha. Devem conter a discriminação de cada insumo, de acordo com a sua classificação (material, mão de obra, equipamentos/ferramentas), as suas unidades de medidas, os coeficientes de incidência na realização do serviço, os custos unitários de cada insumo, custos parciais, por classificação, e os custos totais.

A unidade de medida de cada composição deve ser a mesma unidade da planilha orçamentária, refletindo a forma de pagamento proposta para cada serviço.

Para a exatidão do orçamento básico também é necessário constar o detalhamento ou planilha de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), onde sejam consideradas todas as despesas que não podem ser diretamente apropriadas na planilha orçamentária e que não estão diretamente relacionadas à execução dos serviços.

In casu, a Prefeitura Municipal deveria ter exigido o detalhamento da planilha de BDI no orçamento básico e nas propostas das empresas.

Além disso, deveria ter constado o detalhamento da planilha de encargos sociais no orçamento básico e nas propostas das empresas.

Também deveria ser adotado o item “Administração Local e Instalação de Canteiro” devidamente detalhado nas planilhas de obras e serviços de engenharia.

Destaca-se, ainda, que as planilhas de orçamento básico utilizadas pela Prefeitura de Mariana – MG utilizaram unidades compatíveis em determinado momento, como por exemplo, “toneladas”, mas também utilizaram unidades genéricas, como por exemplo, “homem/mês” ou “equipe/mês”. É necessária a adoção de unidades na planilha orçamentária que possibilitem maior controle no pagamento do serviço. Ao se adotar a

unidade “homem/mês” para capina, por exemplo, a Prefeitura está pagando sempre um valor fixo nas medições mensais, sendo que na realidade as áreas capinadas são variáveis no decorrer dos meses.

O superfaturamento detectado implicou dano ao erário municipal, haja vista a diferença entre os recursos públicos despendidos para pagamento dos serviços medidos e os valores que efetivamente deveriam ter sido gastos, em consonância com os cálculos da equipe de engenharia.

Ante todo o exposto, **mantém-se a irregularidade** no tocante aos Contratos n. 350/11, n. 4/13 e n. 257/13, tendo em vista o superfaturamento dos serviços de limpeza urbana nos valores de, respectivamente, R\$76.293,70, R\$147.856,09 e R\$282.462,86, perfazendo o montante de R\$506.612,65.

No que tange à responsabilização, corroborando o entendimento da equipe de engenharia e do Ministério Público de Contas, entendo que deve ser reconhecida a responsabilidade dos Srs. Leonardo Rodrigues dos Santos e Denise Coelho de Almeida, conforme quadro 12 à fl. 3415 v. do reexame, em virtude da deficiência na elaboração do orçamento básico do Contrato n. 257/13 (Dispensa n. 46/13). Deve ser reconhecida, também, a responsabilidade do Sr. Celso Cota Neto, prefeito e autoridade ratificadora da aludida dispensa de licitação, razão pela qual deve ser determinado aos aludidos agentes o ressarcimento do dano ao erário apurado, de forma solidária, no valor de R\$282.462,86, devidamente corrigido, sem prejuízo da aplicação de multa, conforme discriminado na parte dispositiva desta proposta de voto.

No tocante aos Contratos n. 4/13 (Dispensa n. 2/13) e n. 350/11 (Dispensa n. 45/11), em relação aos quais não foram identificados os responsáveis pela elaboração do orçamento básico, cuja deficiência ocasionou o superfaturamento apurado, em consonância com o posicionamento do Ministério Público de Contas, entendo que deve ser reconhecida a responsabilidade dos respectivos prefeitos à época.

Dessa feita, sem prejuízo da aplicação de multa, conforme discriminado na parte dispositiva desta proposta de voto, deve ser determinado ao Sr. Celso Cota Neto o ressarcimento do dano ao erário municipal decorrente do superfaturamento calculado em relação ao Contrato n. 4/13 (Dispensa n. 2/13), no valor de R\$147.856,09, devidamente corrigido, e à Sr^a. Terezinha Severino Ramos o ressarcimento do prejuízo atinente ao superfaturamento apurado no Contrato n. 350/11 (Dispensa n. 45/11), no valor de R\$76.293,70, devidamente corrigido.

III – CONCLUSÃO

Em razão de todo o exposto, com fundamento no disposto do art. 48, III, da Lei Orgânica, **julgo irregulares** as contas decorrentes dos procedimentos realizados pela Prefeitura de Mariana para contratação de serviços de limpeza urbana, coleta de lixo e operação de aterro sanitário, consubstanciados nas Dispensas de Licitação n. 23/11 (Contrato n. 135/11), n. 45/11 (Contrato n. 350/11), n. 41/12 (Contrato n. 66/12), n. 2/13 (Contrato n. 4/13) e n. 46/13 (Contrato n. 257/13), de responsabilidade dos agentes públicos abaixo nominados.

Verificada a ocorrência de **dano ao erário no montante de R\$506.612,65**, considerando que estão presentes elementos suficientes para sua quantificação e identificação da responsabilidade, nos termos do art. 94 da Lei Orgânica, determino que os seguintes agentes públicos promovam o **ressarcimento** do montante histórico do dano apurado, devidamente corrigido, conforme discriminado:

- 1) R\$282.462,86 pelos **Srs. Celso Cota Neto, Leonardo Rodrigues dos Santos e Denise Coelho de Almeida**, solidariamente, em virtude do superfaturamento apurado no Contrato n. 257/13 (Dispensa n. 46/13);

- 2) R\$147.856,09 pelo **Sr. Celso Cota Neto**, em face do superfaturamento calculado em relação ao Contrato n. 4/13 (Dispensa n. 2/13);
- 3) R\$76.293,70 pela **Sr^a. Terezinha Severino Ramos**, em razão do superfaturamento apurado no Contrato n. 350/11 (Dispensa n. 45/11).

Determino, outrossim, a aplicação de **multa** aos responsáveis, no **valor total de R\$209.000,00**, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica, na forma abaixo especificada:

- 1) ao Sr. **Geraldo Sales de Souza**, prefeito no período de 1º/1/11 a 31/8/11, no montante de R\$5.000,00 (cinco mil reais), pela prorrogação, sem amparo legal, do contrato decorrente da Dispensa n. 23/11 (item 2.1.2.2);
- 2) à Sr^a. **Terezinha Severino Ramos**, prefeita no período de 1º/9/11 a 14/2/12, no montante de R\$23.000,00 (vinte e três mil reais), sendo: A) R\$5.000,00 pela ausência e/ou justificativas insuficientes para a realização da Dispensa n. 45/11 (item 2.1.2.1); B) R\$5.000,00 pela prorrogação, sem amparo legal, do contrato decorrente da Dispensa n. 45/11 (item 2.1.2.2); C) R\$5.000,00 pela contratação com preços superiores aos preços de mercado, envolvendo o Contrato n. 350/11 (Dispensa n. 45/11) (item 2.1.3.1); e, ainda, R\$8.000,00 em virtude do superfaturamento apurado no Contrato n. 350/11 (Dispensa n. 45/11) (item 2.1.3.2);
- 3) ao Sr. **Roberto Rodrigues**, prefeito no período de 15/2/12 a 31/12/12, no montante de R\$15.000,00 (quinze mil reais), assim discriminado: A) R\$5.000,00 pela ausência e/ou justificativas insuficientes para a realização da Dispensa n. 41/12 (item 2.1.2.1); B) R\$5.000,00 pela prorrogação, sem amparo legal, do contrato decorrente da Dispensa n. 41/12 (item 2.1.2.2); C) R\$5.000,00 pela contratação com preços superiores aos preços de mercado, envolvendo o Contrato n. 66/12 (Dispensa n. 41/12) (item 2.1.3.1);
- 4) ao Sr. **Celso Cota Neto**, prefeito a partir de 1º/1/13, no montante de R\$63.000,00 (sessenta e três mil reais), sendo: A) R\$5.000,00 pela ausência e/ou justificativas insuficientes para a realização da Dispensa n. 2/13 (item 2.1.2.1); B) R\$5.000,00 pela ausência e/ou justificativas insuficientes para a realização da Dispensa n. 46/13 (item 2.1.2.1); C) R\$5.000,00 pela prorrogação, sem amparo legal, do contrato decorrente da Dispensa n. 2/13 (item 2.1.2.2); D) R\$5.000,00 pela contratação com preços superiores aos preços de mercado, envolvendo o Contrato n. 257/13 (Dispensa n. 46/13) (item 2.1.3.1); e, ainda: E) R\$15.000,00 em virtude do superfaturamento apurado no Contrato n. 4/13 (Dispensa n. 2/13) (item 2.1.3.2); F) R\$28.000,00 em virtude do superfaturamento apurado no Contrato n. 257/13 (Dispensa n. 46/13) (item 2.1.3.2);
- 5) ao Sr. **Adenilson Antônio Moreira**, secretário municipal de Obras e Serviços Públicos no exercício de 2011, no montante de R\$6.000,00 (seis mil reais), assim especificada: A) R\$2.000,00 pela prorrogação, sem amparo legal, do contrato decorrente da Dispensa n. 23/11 (item 2.1.2.2); B) R\$2.000,00 pela ausência de documentos e/ou informações necessárias para instruir o processo de Dispensa n. 23/11 (item 2.1.2.3); C) R\$2.000,00 pela ausência das publicações dos atos administrativos em relação à Dispensa n. 23/11 (item 2.1.2.4);
- 6) ao Sr. **Marcelo Albano Ferreira de Moraes**, secretário municipal de Meio Ambiente nos exercícios de 2011 e 2012, no montante de R\$10.000,00 (dez mil reais), sendo: A) R\$2.000,00 pela ausência e/ou justificativas insuficientes para a realização da Dispensa n. 45/11 (item 2.1.2.1); B) R\$2.000,00 pela ausência e/ou justificativas insuficientes para a realização da Dispensa n. 41/12 (item 2.1.2.1); C) R\$2.000,00 pela prorrogação, sem amparo legal, do contrato decorrente da Dispensa n. 41/12 (item

- 2.1.2.2); D) R\$2.000,00 pela ausência das publicações dos atos administrativos em relação à Dispensa n. 41/12 (item 2.1.2.4); E) R\$2.000,00 pela ausência do correto sequenciamento das peças dos autos do processo e da devida numeração sequencial das folhas, em relação à Dispensa n. 41/12 (item 2.1.2.5);
- 7) ao Sr. **Altair Marchetti Júnior**, secretário municipal de Obras e Serviços Públicos no exercício de 2011, no montante de R\$10.000,00 (dez mil reais), discriminado da seguinte forma: A) R\$2.000,00 pela prorrogação, sem amparo legal, do contrato decorrente da Dispensa n. 45/11 (item 2.1.2.2); B) R\$2.000,00 pela ausência de documentos e/ou informações necessárias para instruir o processo de Dispensa n. 23/11 (item 2.1.2.3); C) R\$2.000,00 pela ausência de documentos e/ou informações necessárias para instruir o processo de Dispensa n. 45/11 (item 2.1.2.3); D) R\$2.000,00 pela ausência das publicações dos atos administrativos em relação à Dispensa n. 23/11 (item 2.1.2.4); E) R\$2.000,00 pela ausência das publicações dos atos administrativos em relação à Dispensa n. 45/11 (item 2.1.2.4);
- 8) ao Sr. **Cláudio Di Pietra Nascimento**, secretário municipal de Obras e Serviços Públicos no exercício de 2012, no montante de R\$8.000,00 (oito mil reais), sendo: A) R\$2.000,00 pela ausência e/ou justificativas insuficientes para a realização da Dispensa n. 41/12 (item 2.1.2.1); B) R\$2.000,00 pela prorrogação, sem amparo legal, do contrato decorrente da Dispensa n. 41/12 (item 2.1.2.2); C) R\$2.000,00 pela ausência das publicações dos atos administrativos em relação à Dispensa n. 41/12 (item 2.1.2.4); D) R\$2.000,00 pela ausência do correto sequenciamento das peças dos autos do processo e da devida numeração sequencial das folhas, em relação à Dispensa n. 41/12 (item 2.1.2.5);
- 9) à Sr^a. **Fátima da Conceição Francisco de Souza**, secretária municipal de Obras e Planejamento Urbano a partir de 1º/1/13, no montante de R\$12.000,00 (doze mil reais), assim especificado: A) R\$2.000,00 pela ausência e/ou justificativas insuficientes para a realização da Dispensa n. 46/13 (item 2.1.2.1); B) R\$2.000,00 pela prorrogação, sem amparo legal, do contrato decorrente da Dispensa n. 2/13 (item 2.1.2.2); C) R\$2.000,00 pela ausência de documentos e/ou informações necessárias para instruir o processo de Dispensa n. 2/13 (item 2.1.2.3); D) R\$2.000,00 pela ausência de documentos e/ou informações necessárias para instruir o processo de Dispensa n. 46/13 (item 2.1.2.3); E) R\$2.000,00 pela ausência das publicações dos atos administrativos em relação à Dispensa n. 2/13 (item 2.1.2.4); F) R\$2.000,00 pela ausência das publicações dos atos administrativos em relação à Dispensa n. 46/13 (item 2.1.2.4);
- 10) ao Sr. **Danilo Brito das Dores**, secretário municipal de Planejamento e Gestão a partir de 1º/1/13, no montante de R\$4.000,00 (quatro mil reais), sendo: A) R\$2.000,00 pela ausência de documentos e/ou informações necessárias para instruir o processo de Dispensa n. 46/13 (item 2.1.2.3); B) R\$2.000,00 pela ausência das publicações dos atos administrativos em relação à Dispensa n. 46/13 (item 2.1.2.4);
- 11) à Sr^a. **Denise Coelho de Almeida**, secretária municipal de Serviços Urbanos a partir de 1º/1/13, no montante de R\$16.000,00 (dezesseis mil reais), sendo: R\$2.000,00 pela contratação com preços superiores aos preços de mercado, envolvendo o Contrato n. 257/13 (Dispensa n. 46/13) (item 2.1.3.1) e R\$14.000,00 em virtude do superfaturamento apurado no Contrato n. 257/13 (Dispensa n. 46/13) (item 2.1.3.2);
- 12) ao Sr. **Targino de Souza Guido**, secretário municipal de Obras e Serviços Públicos a partir de 1º/1/13, no montante de R\$6.000,00 (seis mil reais), assim discriminado: A) R\$2.000,00 pela prorrogação, sem amparo legal, do contrato decorrente da

- Dispensa n. 2/13 (item 2.1.2.2); B) R\$2.000,00 pela ausência de documentos e/ou informações necessárias para instruir o processo de Dispensa n. 2/13 (item 2.1.2.3); C) R\$2.000,00 pela ausência das publicações dos atos administrativos em relação à Dispensa n. 2/13 (item 2.1.2.4);
- 13) ao Sr. **José Miguel Cota**, secretário municipal interino de Meio Ambiente a partir de 1º/1/13, no montante de R\$6.000,00 (seis mil reais), constituído da seguinte forma: A) R\$2.000,00 pela ausência e/ou justificativas insuficientes para a realização da Dispensa n. 2/13 (item 2.1.2.1); B) R\$2.000,00 pela ausência de documentos e/ou informações necessárias para instruir o processo de Dispensa n. 2/13 (item 2.1.2.3); C) R\$2.000,00 pela ausência das publicações dos atos administrativos em relação à Dispensa n. 2/13 (item 2.1.2.4);
- 14) ao Sr. **José Celso dos Santos**, procurador municipal a partir de 1º/1/13, no montante de R\$1.000,00 (mil reais), pela ausência e/ou justificativas insuficientes para a realização da Dispensa n. 2/13 (item 2.1.2.1);
- 15) à Srª. **Camilla Santos Torrecillas de Almeida**, procuradora municipal no exercício de 2011, no montante de R\$1.000,00 (mil reais), pela ausência e/ou justificativas insuficientes para a realização da Dispensa n. 45/11 (item 2.1.2.1);
- 16) ao Sr. **Jonathan Chaves Silva**, procurador municipal nos exercícios de 2011 e 2013 e controlador interno nos exercícios de 2012 e 2013, no montante de R\$4.000,00 (quatro mil reais), assim especificado: A) R\$1.000,00 pela ausência e/ou justificativas insuficientes para a realização da Dispensa n. 45/11 (item 2.1.2.1); B) R\$1.000,00 pela ausência e/ou justificativas insuficientes para a realização da Dispensa n. 2/13 (item 2.1.2.1); C) R\$1.000,00 pela ausência e/ou justificativas insuficientes para a realização da Dispensa n. 46/13 (item 2.1.2.1); D) R\$1.000,00 pela negligência por parte do sistema de controle interno no tocante à Dispensa n. 41/12 (item 2.1.2.6);
- 17) ao Sr. **Leonardo Rodrigues dos Santos**, assessor técnico de Controle, Contratos e Orçamentos a partir de 1º/1/13, no montante de R\$16.000,00 (dezesesseis mil reais), sendo: R\$2.000,00 pela contratação com preços superiores aos preços de mercado, abrangendo o Contrato n. 257/13 (Dispensa n. 46/13) (item 2.1.3.1) e R\$14.000,00 em virtude do superfaturamento apurado no Contrato n. 257/13 (Dispensa n. 46/13) (item 2.1.3.2);
- 18) ao Sr. **Roberto Carlos Mól**, controlador interno no exercício de 2011, no montante de R\$2.000,00 (dois mil reais), sendo: A) R\$1.000,00 pela ausência e/ou justificativas insuficientes para a realização da Dispensa n. 45/11 (item 2.1.2.1); B) R\$1.000,00 pela negligência por parte do sistema de controle interno no tocante à Dispensa n. 45/11 (item 2.1.2.6);
- 19) ao Sr. **Israel Quirino**, controlador interno a partir de 1º/1/13, no montante de R\$1.000,00 (mil reais) pela negligência por parte do sistema de controle interno no tocante à Dispensa n. 23/11 (item 2.1.2.6).

Nos termos do art. 166, § 1º, I e II, da Res. n. 12/08, intime-se o atual prefeito de Mariana, para que tome ciência desta decisão, a fim de evitar a reincidência das irregularidades verificadas nos autos, na hipótese de nova contratação de objeto correlato.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito, bem como para o acompanhamento desta decisão nos termos regimentais.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Vou pedir vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

5ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara– 21/02/2019

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria realizada no Município de Mariana com o objetivo de verificar os procedimentos promovidos para contratação de serviços de limpeza urbana, coleta de lixo e operação de aterro sanitário, no período de 2011 a 2013.

Em sessão da Segunda Câmara do dia 13/9/2018, o eminente Relator Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, apresentou proposta de voto julgando irregulares as contas decorrentes dos procedimentos realizados pela Prefeitura de Mariana para a contratação de serviços de limpeza urbana, coleta de lixo e operação de aterro sanitário, determinando que os agentes públicos nominados promovam o ressarcimento do montante histórico do dano apurado no montante total de R\$ 506.612,65 (quinhentos e seis mil seiscentos e doze reais e sessenta e cinco centavos) e aplicação de multa no valor de R\$ 209.000,00 (duzentos e nove mil reais) aos responsáveis citados nos itens de 1 a 19 de seu voto.

Ato contínuo, pedi vista dos autos para melhor análise da matéria.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando os autos, verifiquei que a proposta de voto proferida pelo eminente relator não merece reparos, uma vez que o conjunto probatório convergiu para configuração do dano ao erário, especialmente do superfaturamento no valor das contratações relativas à Dispensa n. 45/2011, Dispensa n. 2/2013 e Dispensa n. 46/2013 e, ainda, para aplicação de sanções pecuniárias aos responsáveis.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, acompanho a proposta de voto condutora, pela configuração de dano ao erário no montante total de R\$ 506.612,65 (quinhentos e seis mil seiscentos e doze reais e sessenta e cinco centavos), em razão de superfaturamentos nos Contrato n. 257/2013 – Dispensa n. 46/2013, Contrato n. 4/2013 – Dispensa n. 2/2013 e Contrato n. 350/2011 – Dispensa n. 45/2011, bem como pela aplicação de multa aos responsáveis citados nos itens de 1 a 19 da fundamentação da

proposta de voto, totalizando R\$ 209.000,00 (duzentos e nove mil reais) pelas seguintes irregularidades: 1. Prorrogação contratual sem amparo legal; 2. Ausência e/ou justificativas insuficientes para realização do procedimento de Dispensa; 3. Contratação por preços superiores aos de mercado; 4. Superfaturamento; 5. Ausência das publicações dos atos administrativos; 6. Ausência do correto sequenciamento das peças dos autos do processo e da devida numeração sequencial das folhas e 7. Negligência por parte do sistema de controle interno.

Então, por toda essa fundamentação eu acompanho, na íntegra, o voto do eminente Conselheiro Licurgo Mourão.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, eu vou acompanhar parcialmente a proposta, porque quanto à multa impõe-se reconhecer a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, com fundamento no disposto no art. 110-F, II c/c o art. 110-C, I, da Lei Orgânica desta Corte, uma vez decorridos mais de 5 anos desde 10 de outubro de 2013, data da Portaria nº 18 da Diretoria de Engenharia e Perícia, em cumprimento da qual foi realizada a auditoria.

No que se refere ao dano ao erário, acompanho a proposta do Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

Senhor Presidente, recentemente foi levado à pauta do Plenário um processo no qual se discutiu se o pedido de vista suspenderia o prazo prescricional. Parece-me que nesse caso a situação é semelhante. Portanto, eu queria refletir um pouco mais sobre esta questão e vou pedir vista deste processo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Senhor Presidente, pela ordem.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Pois não.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Respeitando o pedido de vista formulado pelo Conselheiro Victor Meyer, eu gostaria apenas de trazer à reflexão de Vossas Excelências que situações semelhantes a essa têm ocorrido com certa frequência no âmbito deste Tribunal. Há uma decisão antiga, não me recordo agora, mas eu já a aventei em alguma sessão, do Supremo Tribunal Federal, que diz que, uma vez iniciado o julgamento, não há que se falar em prescrição, porque a realidade dos Tribunais, não só os Tribunais de Contas, mas também os Tribunais Judiciais, é que não raro os assuntos são complexos, e esse pedido de vista às vezes se alonga para além das normas regimentais. E seria realmente um tanto quanto desairoso ao Tribunal de Contas, se o próprio pedido de vista de um dos julgadores viesse a gerar a prescrição daqueles eventuais atos irregulares ou punições que nós estaríamos a propor. Porque isso poderia ensejar o entendimento equivocado de que o

próprio Conselheiro ou de que o próprio Juiz estaria, de alguma maneira, contribuindo para a impunidade. Então eu trago apenas à reflexão de Vossas Excelências. No momento oportuno irei encaminhar essa decisão do Supremo Tribunal Federal, no sentido de tentar talvez fazer com que os nossos trabalhos em situações análogas a essa sejam um pouco mais efetivos.

Obrigado.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Pois não.

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

11ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 11/04/2019

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

I – RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada no Município de Mariana com o objetivo de verificar os atos relativos à contratação de serviços de limpeza urbana, coleta de lixo e operação de aterro sanitário, no período de 2011 a 2013.

Obedecido o rito previsto no Regimento Interno e após a devida instrução processual, os autos foram incluídos em pauta de julgamento pelo relator, conselheiro-substituto Licurgo Mourão, na sessão da Segunda Câmara do dia 13/09/2018.

Naquela assentada, o conselheiro-relator propôs fossem julgados irregulares os apontamentos apurados em sede de auditoria, determinando que os responsáveis promovessem o ressarcimento do montante histórico de R\$506.612,65 (quinhentos e seis mil, seiscentos e doze reais e sessenta e cinco centavos) e que fosse aplicada multa, no valor de R\$209.000,00 (duzentos e nove mil reais), aos agentes elencados na parte dispositiva da sua proposta de voto.

Em seguida, o conselheiro Sebastião Helvecio pediu vista dos autos, devolvendo-os para julgamento na sessão de 21/02/2019, oportunidade em que acompanhou, na íntegra, a proposta de voto do relator.

Na sequência, votou o conselheiro Cláudio Terrão, que acompanhou, em parte, o relator, dele divergindo quanto à aplicação de multa, uma vez que, para Sua Excelência, àquela altura a pretensão punitiva desta Corte de Contas estaria prejudicada pela ocorrência da prescrição.

Após o voto do conselheiro Cláudio Terrão, pedi vista dos autos para melhor analisar a questão da contagem do prazo prescricional durante o período em que o processo, em razão de pedido de vista, esteve sob a guarda do conselheiro Sebastião Helvecio.

Cumprê destacar, por fim, que após o meu pedido de vista, o conselheiro-substituto Licurgo Mourão teceu alguns comentários a respeito do assunto.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

No caso dos autos, conforme relatado, os conselheiros Sebastião Helvecio e Cláudio Terrão votaram no mesmo sentido de condenar os responsáveis ao ressarcimento do dano apontado na proposta de voto do conselheiro-substituto Licurgo Mourão.

Divergiram os votos, por outro lado, quanto à aplicação de multa aos agentes elencados na proposta, tendo o conselheiro Sebastião Helvecio acompanhado o relator e o conselheiro Cláudio Terrão afastado a aplicação de sanção pecuniária, em vista da ocorrência da prescrição.

Especialmente por conta dessa divergência, que passa pela análise de eventual suspensão do prazo prescricional no espaço de tempo entre os pedidos de vista feitos em sessão pelos membros dos colegiados e a decisão definitiva desta Corte de Contas, pedi vista dos autos para melhor analisar a matéria.

De início, antecipo que acompanharei o conselheiro Cláudio Terrão, no sentido de se reconhecer a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte no presente caso. No entanto, antes disso, julgo necessário abordar as razões consignadas pelo conselheiro-substituto Licurgo Mourão, em seu voto proferido no Recurso Ordinário 837563, que já foi submetido à apreciação do Pleno, mas que ainda não teve o julgamento concluído.

Afinal, foram justamente essas relevantes razões que me fizeram pedir vista deste processo, para examinar mais detidamente a controvérsia.

Pois bem. Como se sabe, nos termos do art. 110-F, II, da Lei Orgânica, o prazo prescricional se interrompe quando da primeira decisão de mérito recorrível proferida por esta Corte.

Para que a decisão de mérito se perfectibilize, é necessária a **conclusão** do julgamento. Portanto, mesmo sendo a sessão de julgamento una e contínua, o **início** do julgamento ou o **prosseguimento** do julgamento não são capazes de afastar a prescrição, pois não existe, ainda, decisão de mérito.

Ressalto que os julgados do STF citados pelo conselheiro-substituto Licurgo Mourão afirmam o caráter uno e contínuo da sessão de julgamento, do que não discordo, mas não tratam da questão da prescrição.

Penso que o pedido de vista de conselheiro, embora suspenda o julgamento, não suspende o prazo prescricional, por ausência de previsão normativa para tanto. Neste ponto, ressalto que a hipótese de suspensão prevista no art. 182-D, V, do Regimento Interno, qual seja, o período da vista deferida à parte, não abrange o pedido de vista de conselheiro. Embora o juiz seja sujeito do processo, não é considerado parte segundo entendimento mais difundido. Tanto que o CPC de 2015, assim como o anterior, apresenta as normas atinentes às partes e seus procuradores em título específico (Título I), diverso daquele reservado ao juiz e aos auxiliares da Justiça (Título IV).

Além de não haver previsão normativa expressa, vejo também razão principiológica para que o pedido de vista de conselheiro não seja causa de suspensão do prazo prescricional. É que tanto o conselheiro-relator, quanto os demais conselheiros e a própria unidade técnica, integram o órgão de controle externo que tem o poder de aplicar as sanções. Portanto, permitir que conselheiro possa suspender a prescrição mediante pedido de vista significa, de certo modo, dar ao próprio órgão responsável pelo exercício da pretensão punitiva a possibilidade de mantê-la viável indefinidamente, visto que se caracteriza como impróprio o prazo estabelecido no art. 93, § 1º, do Regimento Interno. Essa hipótese, a meu ver, não se concilia

com as finalidades do instituto da prescrição, de reprimir a inércia do titular da pretensão e de proporcionar segurança jurídica e estabilizar situações. Ademais, tende a desfavorecer o direito do jurisdicionado à razoável duração do processo.

Note-se que todas as causas de suspensão previstas no regimento interno (art. 182-D) contemplam fatos ou providências que não estão totalmente sob o controle de agentes do Tribunal de Contas que atuam no processo. Diferente é o caso do pedido de vista de conselheiro, pois este agente, como mencionado, integra o próprio órgão julgador, responsável pela aplicação da pena, e não há elemento algum externo a obstar sua atuação. Por isso, não vejo como aplicar analogia ou interpretação extensiva para considerar tal pedido de vista como hipótese de suspensão do prazo prescricional.

Quanto à preocupação externada pelo conselheiro-substituto Licurgo Mourão, na última sessão em que este processo foi trazido a julgamento, no sentido de buscar fazer com que o trabalho do Tribunal seja mais efetivo, reputo-a de mais alta relevância e pertinência, mas é uma preocupação que deve proporcionar esforços pela celeridade do conselheiro que pede vista e de todos que atuam no processo – relator, unidade técnica e ministério público –, em vez de possibilitar o exercício da pretensão punitiva indefinidamente.

Por fim, registro que não desconheço o fato de haver um julgado do plenário desta Corte a respeito do assunto em voga. Trata-se da decisão proferida em 02/08/2017, nos autos do Recurso Ordinário 1007362, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila.

Naquela oportunidade, baseando-se nos argumentos lançados pelo conselheiro-substituto Licurgo Mourão nos autos do Recurso Ordinário 837563, o colegiado, à unanimidade, afastou a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte, tendo em vista o princípio da continuidade da sessão de julgamento.

Ademais, esse julgado serviu de fundamento para as recentes decisões proferidas pela Segunda Câmara na última sessão do dia 04/04/2019, no âmbito dos Processos 912212 e 912213.

A despeito disso, não há que se falar em jurisprudência formada nesta Corte sobre o assunto, uma vez que os fundamentos jurídicos centrais (*ratio decidendi*) do caso relatado pelo conselheiro Wanderley Ávila estão diretamente relacionados à interpretação que será dada pelo Tribunal Pleno à questão no ainda não apreciado Recurso Ordinário 837563. Ressalta-se que neste recurso há divergência entre a posição defendida pelo conselheiro Mauri Torres e o entendimento sustentado pelo conselheiro-substituto Licurgo Mourão, que fora acompanhado pelo conselheiro Wanderley Ávila, não havendo por enquanto maioria formada.

Por esse motivo – por não haver ainda jurisprudência estabilizada sobre o tema –, não vejo razão, neste momento, para abdicar do meu convencimento sobre a questão jurídica posta em prol da colegialidade.

Ante o exposto, acompanho a divergência suscitada pelo conselheiro Cláudio Terrão, e voto no sentido de se reconhecer a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte, com fundamento no disposto no art. 110-F, II c/c o art. 110-C, I, da Lei Orgânica, sem prejuízo do ressarcimento do valor referente ao dano ao erário pelos responsáveis.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto na fundamentação, no que diz respeito à aplicação de multa aos responsáveis, acompanho o voto divergente do conselheiro Cláudio Terrão, para que seja reconhecida a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, nos termos do art. 110-F, II c/c o art. 110-C, I, da Lei Orgânica.

Relativamente à pretensão ressarcitória, acompanho o Relator, Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Senhor Presidente, pela ordem.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Pois não.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Senhor Presidente, em face do voto-vista do Conselheiro Victor Meyer, vou alterar o fundamento do meu entendimento, pelas razões a seguir aduzidas, as quais eu já requeiro de plano a Vossa Excelência que sejam entranhadas nos autos como parte integrante da decisão.

Senhor Presidente, o assunto prescrição não é novo nesta Casa. Desde os idos de 2009, ou seja, aproximadamente 10 anos atrás, o Tribunal de Contas de Minas Gerais, de forma pioneira, enfrentou o que já vinha há muito sendo debatido na academia acerca da incidência dos institutos vetustos da prescrição e da decadência no âmbito do controle externo. E lembro-me muito bem que, àquela época, o Conselheiro Antônio Carlos Andrada, com sua visão talvez um pouco mais aberta do Direito, de forma inovadora, trouxe, ainda com base na principiologia do Direito, que, sim, caberia, em homenagem aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da ampla defesa efetiva, o entendimento de que nós deveríamos, realmente, aplicar os institutos vetustos também no âmbito do controle externo. Isso por uma questão muito simples: ele, enquanto corregedor, teve a oportunidade de levantar a duração média de um processo de contas dentro do Tribunal de Contas de Minas Gerais, em 2009. Nós estávamos falando, pasmem, de uma duração média de 25 anos para um processo, dentro do Tribunal de Contas de Minas Gerais, ter sua solução de continuidade.

Ocorre que, nesse interregno, o Supremo Tribunal Federal, reiteradamente, em face de decisões do TCU, que estabeleciam não só o ressarcimento ao erário, mas também aplicação de multa, decidiu, de forma alvissareira, que o Tribunal de Contas da União só deveria exercer a sua pretensão punitiva, pasmem, 5 anos após a ocorrência dos fatos. O efeito dessa decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito do controle externo seria devastador. À época, o Conselheiro Antônio Carlos Andrada fez um estudo que, segundo esse entendimento, no Tribunal de Contas de Minas Gerais, 95% dos processos deixariam de existir simplesmente porque nós tínhamos o costume de avaliar fatos ocorridos há décadas, como eventualmente ainda ocorre aqui no Tribunal. Não raro nós estamos aqui discutindo processos muito antigos.

Então, a ideia da prescrição, mais do que preservar a segurança jurídica em relação ao jurisdicionado – que de fato não pode ter atuação do Tribunal de Contas estendida de maneira indefinida –, é também um instrumento de preservação da própria instituição Tribunal de Contas, que, à luz dessa decisão do STF, não teria mais razão de existir.

Então, feito esse breve introito, Senhor Presidente, eu afirmo que:

1. A jurisprudência deste Tribunal de Contas vem reafirmando o princípio da continuidade da sessão de julgamento, também com fundamento na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ver, a propósito, os acórdãos na Reclamação n. 1503/DF e no Mandado de Injunção n. 712/PA.

Nesse sentido, já se manifestou o Conselheiro Wanderley Ávila, relator do Recurso Ordinário n. 1007362, julgado em 2/8/2017, no qual concluiu que o julgamento colegiado pode ser fragmentado do ponto de vista fático, mas é uno do ponto de vista jurídico, ainda que diante de sucessivos pedidos de vista. Em outras palavras: a sessão de julgamento é um ato contínuo que não se interrompe uma vez iniciado o julgamento, mesmo que tal julgamento seja dividido em mais de uma parte.

Então, estamos aqui discutindo um assunto que o Tribunal Pleno do Tribunal de Contas de Minas Gerais, desde 2017, já pacificou.

Então, é muito importante que, em um Colegiado, tenhamos a preocupação de preservar a segurança jurídica, já que é invocada para que se aplique a prescrição, senão, em toda sessão, vamos estar rediscutindo se o que o Pleno decidiu é correto ou errado.

2. Destaco que, na 10ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara deste Tribunal, ocorrida recentemente, em 4/4/2019, foi confirmada a tese do Tribunal Pleno, quando do julgamento dos retornos de vista das denúncias n. 912212 e 912213 no que tange ao afastamento da prescrição da pretensão punitiva no curso de pedido de vista por Conselheiro. Assim, confirma-se o entendimento veiculado pelo próprio Tribunal Pleno em sede do Recurso Ordinário n. 1007362, à unanimidade dos que votaram, em 2/8/2017, no sentido de que, em prestígio ao princípio da unicidade do julgamento, não há que se falar em prescrição intercorrente no curso de pedido de vista e em detrimento da pretensão punitiva deste Tribunal. Reforça-se dessa forma o primado da segurança jurídica e, assim, da harmonização da jurisprudência, quando da emissão de decisões pelo Tribunal de Contas, em conformidade com o art. 926 do Código de Processo Civil, visto que os Conselheiros já firmaram entendimento de que não corre prescrição durante o pedido de vista, a saber: Licurgo Mourão, Wanderley Ávila, Gilberto Diniz, Sebastião Helvécio, Mauri Torres e Hamilton Coelho.

3. Em mais de um momento, o Novo Código de Processo Civil, aplicável supletivamente ao processo de controle de contas, traz dispositivos que apregoam a segurança jurídica, buscando a harmonização da jurisprudência. Essa é a tônica do art. 926 do referido Código, segundo o qual os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável e íntegra, além de coerente. A própria interpretação das normas está cingida à obediência ao princípio da segurança jurídica, como se depreende da leitura, por exemplo, do *caput* do art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), alterada pela Lei n. 13.655/2018.

4. Veja-se que o Novo Código de Processo Civil previu o princípio da cooperação como regente do processo, determinando que todos os sujeitos processuais devem cooperar para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva, conforme apregoa o art. 6º. Além das próprias partes, em sentido estrito, dentro dessa visão heterorreferente moderna, também são considerados sujeitos do processo o magistrado, os procuradores e o Ministério Público, além de outros sujeitos mencionados expressamente no Código. O princípio da cooperação contribui para a compreensão do juiz, enquanto sujeito do processo, como participante efetivo do contraditório. A doutrina tem há muito tempo destacado que o papel do juiz no processo contemporâneo afasta-o de um mero expectador, compreendendo-o mais como uma figura ativa e impulsionadora da marcha processual. E cito diversos estudiosos acadêmicos que aderem a esse entendimento.

Nessa perspectiva, defendo que, quando o art. 182-D do Regimento Interno deste Tribunal estipula que o pedido de vista da parte suspende o curso do prazo prescricional, refere-se, também, ao magistrado de contas, na perspectiva ampla da concepção de parte.

5. Diferentemente do Tribunal de Contas da União, o Tribunal de Contas de Minas Gerais, assim como outros Tribunais de Contas do país, disciplinou expressamente e pioneiramente,

os prazos prescricionais aplicáveis aos processos de controle. A Lei Complementar n. 102/2008, deste Tribunal de Contas, prevê em seu art. 110-E que prescreve em cinco anos a pretensão punitiva da Corte de Contas, prazo que é contado a partir data da ocorrência dos fatos submetidos à ação de controle. Regram em sentido semelhante as Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas de Goiás (Lei n. 16.168/2007, art. 107-A), de Mato Grosso do Sul (Lei Complementar n. 160/2012, art. 62) e de Pernambuco (Lei n. 12.600/2004, art. 73, §6º). Ainda que o prazo de cinco anos não esteja explicitamente previsto na legislação como norma geral,⁴ tal prazo tem sido reconhecido como adequado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no exercício da integração das normas jurídicas, tendo em vista a ausência de norma geral que disponha sobre a aplicação da prescrição no âmbito das ações de controle.⁵ No caso do Tribunal de Contas de Minas Gerais, além do prazo prescricional inicial de cinco anos, contado da data de ocorrência do fato, são previstas também causas de interrupção (art. 110-C da Lei Complementar n. 102/2008), entre elas, a prolação de decisão de mérito recorrível, e de causas de suspensão da prescrição (art. 182-D, do Regimento Interno, Resolução n. 12/2008). Não há que falar, portanto, sobre a pretensa extrapolção dos comandos normativos na aplicação da prescrição no processo em análise.

6. Veja-se que o prazo quinquenal da prescrição no âmbito desta Corte de Contas é interrompido, entre outras hipóteses, pela prolação de decisão de mérito recorrível, nos termos do art. 110-E c/c art. 110-C, inciso VII, da Lei Orgânica, mas fica suspenso pelo pedido de vista – à disposição explícita da nossa logística. Conjugando tal previsão legal com o princípio da continuidade do julgamento, já assentado em decisões do Supremo Tribunal Federal,⁶ defendo que a decisão de mérito se forma já no início da primeira sessão de julgamento, que é una e contínua (e quem diz isso é o Supremo Tribunal Federal), não se podendo admitir, portanto, a contagem de tempo entre o voto do Relator e o voto-vista para fins de aperfeiçoamento da prescrição intercorrente.

Eu não quero, obviamente, Senhor Presidente, carregar nas tintas, corro o risco de estar talvez exagerando, mas isso poderia se configurar para muita gente como uma fraude processual. Se o próprio julgador, diante de um processo que está em vistas de prescrever, solicita vistas, espera que a prescrição ocorra e depois traz um voto pela prescrição, isso poderia ensejar, ao meu sentir, uma situação de grave risco à imagem desse Tribunal. Porque, como já diziam os romanos, não basta só ser honesto, tem que parecer ser honesto.

Isso porque, se o julgamento está suspenso, por decorrência lógica também está suspenso o transcurso do prazo em desfavor da pretensão punitiva do Estado. Entender de outra forma é ir de encontro a própria noção de que a sessão se caracteriza como ato uno e contínuo.

7. Mesmo antes desse marco legal, ressalto que desde há muito venho reafirmando, em minhas decisões, o cabimento da prescrição, em prol da segurança jurídica e da estabilização das relações e situações reguladas pelo direito, mesmo aquelas submetidas ao controle externo, que não podem permanecer perpetuamente indefinidas. Esse entendimento, inclusive, é anterior à própria normatização do prazo prescricional de cinco anos nesta Corte, conforme a Lei Complementar n. 120/2011, o que pode ser verificado mediante a leitura do voto no

⁴ Ressaltamos que diversas leis especiais na esfera do Direito Público preveem o prazo quinquenal para a consumação da prescrição da atuação do poder público em suas diversas atribuições. Vide, a propósito, as Leis Federais n. 4.717/1965, 8.112/1990, 9.873/1999 e 9.784/1999.

⁵ MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. *Controle democrático da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 89.

⁶ Reclamação n. 1503 QO/DF e Mandado de Injunção n. 712/PA.

processo n. 687.926, de minha lavra, proferido em 31/5/2011, e até mesmo em antigo artigo que escrevi em meados de 2009, chamado “Prescrição e decadência: emanções do princípio da segurança jurídica nos processos sob a jurisdição dos tribunais de contas”⁷, no âmbito dos tribunais de contas.

8. A jurisdição do Tribunal de Contas **não** tem como finalidade primordial a tutela de direitos e interesses individuais, o que se depreende da simples leitura do art. 71 cabeça da Constituição de 1988, que arrola as competências da Corte de Contas. A atribuição essencial do Tribunal de Contas versa sobre o dever geral de prestação de contas insculpido no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República de 1988, o qual preconiza que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que toque em valores públicos. Como já tive a oportunidade de aduzir, sendo a prescrição instituto que permeia todo o ordenamento jurídico, por não se admitirem incertezas nas relações reguladas pelo Direito, também se deve reconhecer a aplicabilidade do instituto nas relações jurídicas disciplinadas no âmbito da Administração Pública. Portanto, não há que se falar sobre a pretensa aplicação do princípio da legalidade estrita em matéria de prescrição na esfera de atuação dos Tribunais de Contas, valendo-se da analogia com o Direito Penal. No Direito Penal, ao contrário do que acontece no âmbito do controle, regido primordialmente por normas de Direito Constitucional e Administrativo, as hipóteses de prescrição são minuciosamente reguladas, incluindo os casos de interrupção e suspensão da prescrição. Vide a esse respeito os arts. 107 a 118 do Código Penal. Além disso, casos como os julgados pelo Supremo Tribunal Federal nos Embargos de Declaração na Extradicação n. 1346/DF e no Habeas Corpus n. 95861/RJ versam inequivocamente sobre direitos individuais, esfera de pretensões que escapam às competências próprias dos Tribunais de Contas, por força da própria Constituição.

9. Antes de pertencer a tal ou qual ramo da ciência jurídica, a prescrição, decorrente do princípio da segurança jurídica, é instituto da própria Teoria Geral do Direito, tendo sido regulada originalmente pelo Direito Civil. Nesse aspecto, o art. 199 do Código Civil de 2002 estabelece que a prescrição não ocorre, entre outros casos, quando estiver pendente condição suspensiva. Na esfera desta Corte de Contas, defendo que a condição suspensiva que impede o transcurso da prescrição confunde-se também com o pedido de vista, que ocasiona a fragmentação da sessão em mais de uma ocasião, sem que, juridicamente, o ato de julgar seja cindido, na esteira de firme jurisprudência do STF retro. Nessa perspectiva, não há que se falar no transcurso do prazo prescricional em desfavor da pretensão punitiva do Estado, quando houver pedido de vista em uma sessão.

10. Saliento que o atual momento político, econômico e social do país exige atuação efetiva dos Tribunais de Contas, órgãos que, em razão de sua missão constitucional, devem ter presença destacada nos esforços institucionais de combate à corrupção e à impunidade. Entender de forma distinta, conferindo interpretação não consonante à legislação e à jurisprudência da mais alta Corte do país, no que tange à contagem do prazo para prescrição punitiva da Corte de Contas, contribui para a fragilidade institucional e a posiciona na contramão do movimento pelo controle efetivo das contas públicas, propiciando incabível leniência em relação a desvios.

11. O argumento de que o pedido de vista de processo por Conselheiro não suspenderia o prazo prescricional, porque, uma vez o fazendo, propiciaria ao titular da pretensão punitiva a prerrogativa de alongar indefinidamente seu poder de sancionar, não se sustenta. Ressalto que,

⁷ Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ano XXVII, v. 71, n. 2, abril | maio | junho 2009.

nos termos do art. 93, §1º, do Regimento Interno desta Casa, uma vez realizado o pedido de vista e encaminhado o processo para o Conselheiro que a solicitou, o julgador terá **no máximo 30 (trinta) dias** para incluí-lo novamente em pauta. Logo, não se alonga indefinidamente a possibilidade de aplicação da sanção, já que o Conselheiro que solicitou vista tem prazo expresso para apreciar o processo em vias de prescrever.

12. Entender diferente é esvaziar por completo a função de controle dos Tribunais de Contas em face da manifestação do Supremo Tribunal Federal sobre o prazo para exercício da pretensão punitiva do Tribunal de Contas (a exemplo do Acórdão no Mandado de Segurança n. 32201/DF, relatado pelo Ministro Luís Roberto Barroso), a saber, cinco anos. Ainda que se reconheça salutar a fixação de parâmetro, não se pode deixar de destacar que Minas tem regimento próprio, cujo objetivo é também preservar a atuação da Corte de Contas, em um cenário de já notória carência de efetividade, decorrente da demora não razoável no deslinde das demandas apresentadas ao Tribunal de Contas, como evidenciei no entroito desta manifestação. Não houvesse Minas editado a Lei Complementar n. 120/2011, a quase totalidade dos processos no TCEMG estariam prescritos, e sua utilidade institucional questionada.

13. Vivemos, então, Senhor Presidente, em um país cujo governo não é capaz de prover saneamento básico para mais de 50% (cinquenta por cento) dos domicílios; exigir eficiência estatal nórdica dos órgãos de controle externo é fechar os olhos para a realidade social que nos circunda, numa visão hermética e homorreferente do Direito, no meu sentir, como de resto apregoa a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB – em seu art. 20, que assim dispõe: “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.”

Por todas as razões acima elencadas, Senhor Presidente, vou manter, na íntegra, o entendimento que proferi na assentada de 13 de setembro de 2018, por ocasião da 26ª sessão ordinária da Segunda Câmara, com esses acréscimos que ora faço, principalmente por considerar que, na data daquela sessão, os autos foram colocados em mesa para julgamento por este relator, e não havia transcorrido qualquer prazo prescricional.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

Senhor Presidente, diante das ponderações do Conselheiro Licurgo Mourão, eu apenas gostaria de pontuar que há um julgado do Plenário, um julgado que foi proferido no Recurso Ordinário 1007362, no sentido de que o pedido de vista do Conselheiro suspenderia o prazo prescricional.

Essa questão está sendo novamente discutida pelo Pleno em outro processo, que é o Recurso Ordinário 837563 em que há um voto divergente, um voto no sentido de que o pedido de vista não suspenderia o prazo prescricional.

Bom, jurisprudência, por definição, é a reiteração de julgados no mesmo sentido, o que nós temos é um julgado do Pleno que está sendo novamente discutido. Portanto, não há jurisprudência sobre o assunto, a rigor, não há jurisprudência. Desse modo, não vejo razão para abdicar do meu convencimento sobre essa questão jurídica em prol de uma jurisprudência que, a rigor, não existe. Conforme sustentei em meu voto, não vejo fundamento, isso, para mim, é insofismável, não há fundamento normativo para que se considere o pedido de vista de Conselheiro como hipótese de suspensão do prazo prescricional. Não vejo fundamento normativo e nem mesmo principiológico para isso.

Bom, é evidente que isso pode ser usado como uma forma para fraudar as decisões do Tribunal para dolosamente se induzir uma prescrição, mas isso pode acontecer com o próprio relator — o relator pode ficar segurando o processo até que o prazo prescricional se consuma.

Então, não vejo razão para dar um tratamento diferenciado. Por isso, mantenho o meu voto.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Senhor Presidente, apenas para pontuar, e com todo o respeito, a afirmativa do Conselheiro Victor Meyer tem algumas imprecisões. Embora nós tenhamos, sim, avaliado um único processo no âmbito do Tribunal Pleno, é importante salientar que todos os julgadores de 2017 são os mesmos de 2019. Então, a jurisprudência se reitera não só pela confirmação das decisões já tomadas, mas, também, e normalmente isso acontece, quando há mudança de julgadores e essa mudança de julgadores, obviamente, pelas formações díspares que nós temos, ocasionam a mudança de entendimento. Os julgadores de 2017 são os mesmos de 2019. Não há fundamento normativo se considerarmos que o Supremo Tribunal Federal não é instituição que diz a última palavra em termos de interpretação da Constituição. Se nós partirmos do pressuposto de que as decisões do Supremo Tribunal não hão de ser observadas, aí, realmente, nós podemos todo dia ter decisões diferentes. E é importantíssimo salientar um outro aspecto que eu reputo fundamental, que é dizer o seguinte: não é pelo fato de nós só termos um único processo, em tese, avaliado em 2007, que a jurisprudência não se forma. Se formos considerar que todos os dias as matérias são recorrentes, são repetitivas, todo dia então que tivéssemos sessão, nós poderíamos estar formando uma nova jurisprudência, novos entendimentos. Mas não é isso que dizem as normas do novo Código do Processo Civil. Aí, sim, temos uma taxatividade normativa que diz que devemos preservar, obviamente, o decidido, já pelos tribunais de contas, pelos órgãos julgadores, em homenagem ao próprio princípio da segurança jurídica que é invocado, para que possamos dar carta branca para aqueles que, eventualmente, tenham desbordado do seu dever constitucional de prestar contas e da boa aplicação dos recursos públicos. O que estamos falando aqui, no caso em concreto, é de um procedimento que foi feito no município de Mariana, que causou prejuízos de aproximadamente R\$500.000,00 ao erário, valores esses ainda não corrigidos, e que, em função dos atos irregulares cometidos pelo prefeito, se propõe multa de R\$200.000,00.

O processo foi trazido à mesa de julgamento antes de haver prescrição. Contrariando jurisprudência firme do Supremo Tribunal Federal, que diz que as sessões são consideradas iniciadas e suspensas quaisquer contagens quando já iniciado o julgamento, nós estamos, obviamente, aquilutando se dois ou três dias, uma semana, é suficiente para fazer com que o gestor ímprobo, em tese, o gestor desonesto, em tese, seja exonerado da punição por parte da sociedade, e não do Tribunal de Contas, em razão de filigranas jurídicas.

Então, respeitando, como é de meu feitio, as divergências, o pensamento contrário, eu apenas queria pontuar esses aspectos e reiterar o meu entendimento de que essa matéria já foi discutida pelo Tribunal Pleno, pelos mesmos julgadores, pelo menos em três oportunidades, tanto no Tribunal Pleno quanto na Câmara e, agora, caberá ao Tribunal de Contas reafirmar sua jurisprudência, ou não; permitir que uma infinidade de recursos seja aviada para que o Tribunal fique, de forma cambaleante, mudando a sua jurisprudência, causando, aí, sim, insegurança jurídica.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Estamos em condições de fazer a proclamação do voto.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, NO QUE CONCERNE À OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. VENCIDOS O CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO E O CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO, QUANTO À APLICAÇÃO DA MULTA, FICANDO APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO... (interrompido.)

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pela ordem, Excelência.

Fica aprovada a proposta de voto, com todo o respeito a Vossa Excelência, vencido o Conselheiro Sebastião Helvecio. Aprovada, parcialmente, a proposta de voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADA, PARCIALMENTE, A PROPOSTA DE VOTO. VENCIDO O CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO. APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO, RECONHECENDO A APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO PUNITIVA DESTA CORTE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por maioria de votos, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, nos termos do voto divergente do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, em: **I**) reconhecer a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal no tocante às irregularidades passíveis de aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento no disposto no art. 110-F, II, c/c o art. 110-C, I, da Lei Orgânica desta Corte, uma vez decorridos mais de 5 (cinco) anos desde 10 de outubro de 2013, data da Portaria n. 18 da Diretoria de Engenharia e Perícia, em cumprimento da qual foi realizada a auditoria; **II**) julgar irregulares, com fundamento no disposto do art. 48, III, da Lei Orgânica, as contas decorrentes dos procedimentos realizados pela Prefeitura de Mariana para contratação de serviços de limpeza urbana, coleta de lixo e operação de aterro sanitário, consubstanciados nas Dispensas de Licitação n. 23/11 (Contrato n. 135/11), n. 45/11 (Contrato n. 350/11), n. 41/12 (Contrato n. 66/12), n. 2/13 (Contrato n. 4/13) e n. 46/13 (Contrato n. 257/13); **III**) determinar aos agentes públicos a seguir nominados o ressarcimento relativo ao dano ao erário apurado, no montante histórico de R\$506.612,65 (quinhentos e seis mil, seiscentos e doze reais e sessenta e cinco centavos), devidamente corrigido, considerando que estão presentes elementos suficientes para sua quantificação e identificação da responsabilidade, nos termos do art. 94 da Lei Orgânica: **a**) R\$282.462,86 (duzentos e oitenta e dois mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e oitenta e seis centavos) pelos Srs. Celso Cota Neto, Leonardo Rodrigues dos Santos e Denise Coelho de Almeida, solidariamente, em virtude do superfaturamento apurado no Contrato n. 257/13 (Dispensa n. 46/13); **b**) R\$147.856,09 (cento e quarenta e sete mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e nove centavos) pelo Sr. Celso Cota Neto, em face do superfaturamento calculado em relação ao Contrato n. 4/13 (Dispensa n. 2/13); **c**) R\$76.293,70 (setenta e seis mil, duzentos e noventa e três reais e setenta centavos) pela Sr^a. Terezinha Severino Ramos, em razão do superfaturamento apurado no Contrato n. 350/11

(Dispensa n. 45/11); **IV**) determinar a intimação do atual prefeito de Mariana, nos termos do art. 166, § 1º, I e II, da Resolução n. 12/08, para que tome ciência desta decisão, a fim de evitar a reincidência das irregularidades verificadas nos autos, na hipótese de nova contratação de objeto correlato; **V**) determinar o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito, bem como para o acompanhamento desta decisão nos termos regimentais; **VI**) determinar o arquivamento dos autos, após a promoção das medidas legais cabíveis à espécie. Acolhida parcialmente a proposta de voto do Relator. Vencido, em parte, o Conselheiro Sebastião Helvecio. Declaradas as suspeições do Conselheiro Gilberto Diniz e do Conselheiro Wanderley Ávila.

Plenário Governador Milton Campos, 11 de abril de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Prolator do voto vencedor

(assinado digitalmente)

ahw/RB/fg

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 de
Deliberações e Jurisprudência**