

Processo: 1082408

Natureza: RECURSO ORDINÁRIO

Recorrentes: André Luís Estevam de Oliveira, OAB/MG 88.540; Paulo Leonardo Vilela Cardoso, OAB/MG 80.151; Mauro Umberto Alves, OAB/MG 63.316; Paulo Piau Nogueira e Jorge Cardoso de Macedo

Órgão: Prefeitura Municipal de Uberaba

Processo referente: 862419 - Denúncia

Apenso: 924183 – Agravo

Procuradores: Ângela Mairink de Souza Pereira, OAB/MG 136.007; Evanilde de Freitas da Silva, OAB/MG 137.745; Luís Felipe Nunes Oliveira, OAB/MG 177.589; Marcella Louro Laurenti, OAB/MG 159.278; Paulo Eduardo Salge, OAB/MG 35.387; Wederson Advíncula Siqueira, OAB/MG 102.533 e outros.

MPTC: Cristina Andrade Melo

RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

TRIBUNAL PLENO – 7/10/2020

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PREFEITURA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. COMPROVAÇÃO DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS. TERMO ADITIVO. REFORMA, DESCONSTITUIÇÃO E CANCELAMENTO DE MULTAS. MANUTENÇÃO DE MULTAS APLICADAS AOS OUTROS ITENS EXAMINADOS NO ACÓRDÃO RECORRIDO. PROVIMENTO.

1. Conforme o art. 16, inciso II, da Lei Complementar n. 101/2000, a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
2. A responsabilidade dos membros da comissão de licitação decorre da nomeação efetivada mediante ato normativo municipal, que lhes confere autonomia para atuar nos procedimentos licitatórios a serem realizados para atender às necessidades da Administração Pública, em conformidade com as prescrições estabelecidas na lei.
3. A demonstração do detalhamento de todos os custos unitários que compõem o valor total contratado pela administração é imprescindível para a adequada fiscalização da execução contratual.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- D) conhecer, preliminarmente, do Recurso Ordinário interposto, nos termos do art. 329 c/c art. 335 da Resolução n. 12/2008;

- II) dar provimento ao Recurso Ordinário, no mérito, para reformar e desconstituir as multas aplicadas nos itens 2.3, 2.4, aos Srs. Mauro Umberto Alves e Jorge Cardoso de Macedo, por entender que tal irregularidade é de responsabilidade da Comissão Permanente de Licitação – CPL, bem como cancelar, nos itens 5.1 e 5.2 do acórdão, as multas aplicadas aos Srs. Paulo Piau Nogueira, Paulo Leonardo Vilela Cardoso e André Luís Estevam de Oliveira, uma vez que a celebração do 1º termo aditivo ao contrato n. 036/2012 não constituiu ofensa ao art. 43, § 3º, da Lei Federal n. 8.666/93, por entender que, no caso dos autos, o documento em questão deveria ter sido exigido no procedimento licitatório, mantendo-se as multas aplicadas quanto aos outros itens examinados no acórdão recorrido, por seus próprios fundamentos;
- III) determinar a intimação dos recorrentes, pelo DOC, e do *Parquet*, na forma regimental;
- IV) determinar, cumpridas as disposições regimentais, o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 176, I, do Regimento Interno deste Tribunal.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz, e o Conselheiro Durval Ângelo.

Declarada a suspeição do Conselheiro Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 7 de outubro de 2020.

MAURI TORRES
Presidente

SEBASTIÃO HELVECIO
Relator

(assinado digitalmente)

TRIBUNAL PLENO – 7/10/2020

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso Ordinário interposto pelos Srs. André Luís Estevam de Oliveira, Procurador Adjunto, Paulo Leonardo Vilela Cardoso, Procurador municipal, Mauro Umberto Alves, Assessor Geral de Orçamento, Paulo Piau Nogueira, Prefeito Municipal e Jorge Cardoso de Macedo, Assessor de Controle Interno, contra a decisão proferida pela Primeira Câmara, na Sessão do dia 01/10/2019, no Processo n. 862419, na qual julgou procedente a denúncia, e condenou os responsáveis a multas pecuniárias, em decorrência de irregularidades praticadas pelos agentes públicos na Concorrência Pública n. 004/2012, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Uberaba, cujas despesas realizadas nos exercícios de 2012 a 2015 totalizaram o valor de R\$ 70.489.083,13, quais sejam, em síntese: ausência do projeto básico e do orçamento detalhado em planilhas dos custos dos serviços contratados; ausência de comprovação da existência de créditos orçamentários; restrição ao caráter competitivo do certame; ausência de assinatura dos licitantes em ata, ficando sem comprovação que o julgamento tenha ocorrido em ato público; emissão do Termo Aditivo para inclusão automática do Contrato n. 036/2012 de documento elaborado em data posterior à sua assinatura (fl. 1/22).

O referido processo é decorrente de Denúncia formulada por Pioneira Saneamento e Limpeza Urbana Ltda., trazendo questionamentos sobre a legalidade da Concorrência n. 014/2011, deflagrada pela Prefeitura Municipal de Uberaba, para a contratação de serviços de limpeza urbana, incluindo operação e manutenção de aterro sanitário, bem como o tratamento de resíduos sépticos.

Devidamente intimados da referida decisão a fl. 877-v dos autos n. 862419, os recorrentes interpuseram este recurso, negando as irregularidades que foram bases das respectivas condenações.

Distribuídos os autos a minha relatoria a fl. 25, consta a fl. 26 a certidão recursal.

Em seguida, determinei a fl. 27, o encaminhamento dos autos à 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 4ª CFM que realizou a análise de fl. 28/33-v, manifestando-se pelo desprovimento do recurso.

Em seguida, o Ministério Público junto ao Tribunal elaborou o parecer de fl. 35/38-v, opinando pelo provimento parcial do recurso.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminar de admissibilidade do recurso

Após exame dos pressupostos de admissibilidade do presente Recurso, verifico que os recorrentes possuem legitimidade e que o Recurso é próprio e tempestivo com fulcro nos art. 329 c/c art. 335 da Resolução n. 12/2008 e, assim, conheço do presente Recurso Ordinário.

Do Mérito

Na decisão recorrida foram considerados irregulares os seguintes apontamentos:

a) Ausência de comprovação da existência de créditos orçamentários (fls. 821/822v.), implicando infringência às disposições do inc. III, do § 2º, do art. 7º e art. 38, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, aplicando multa individual no valor de R\$3.000,00 (três mil reais) aos emitentes do valor estimado da contratação e documento denominado “Folha de de Informações e Despachos – FID (fls. 50 e 52, Anexo 01):

- Sr. Mauro Umberto Alves, Assessor Geral de Planejamento Orçamentário;

- Sr. Jorge Cardoso de Macedo, Assessor de Controle Orçamentário

b) Emissão do Termo Aditivo de fls. 316/317, Anexo 09, para inclusão automática ao Contrato nº 036/2012 de documento elaborado em data posterior à sua assinatura (fls. 832v./834), ferindo o § 3º, do art. 43 da Lei nº 8.666/1993, aplicando multa, no valor individual aos seguintes agentes públicos:

- R\$3.000,00 (três mil reais) ao Sr. Paulo Piau Nogueira, Prefeito Municipal no exercício de 2013, pelo aditamento do valor contratado e ordem de despesas dos exercícios de 2013 a 2015, no valor total de R\$72.514.514,37 (setenta e dois milhões, quinhentos e quatorze mil, quinhentos e quatorze reais e trinta e sete centavos);

- R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Paulo Leonardo Vilela Cardoso, Procurador Geral do Município, e R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais) ao Sr. André Luís Estevam de Oliveira, Subprocurador Geral do Município, pela emissão de Parecer Jurídico e elaboração do Termo de Prorrogação do Contrato nº 036/2012.

Ausência de comprovação de créditos orçamentários

Os recorrentes, aduziram no recurso, que competia à Comissão Permanente de Licitação – CPL, e não à Assessoria Geral de Orçamento – AGOC, a elaboração de mapa de custos e estimativa de impacto orçamentário financeiro.

Afirmam que a responsabilidade pela irregularidade apontada não poderia ser imputada aos servidores Mauro Umberto Alves, assessor geral de planejamento orçamentário, e Jorge Cardoso de Macedo, assessor de controle orçamentário, que não integravam a CPL.

Aduzem que de fato ocorreu a irregularidade, contudo afirmam que não foram os responsáveis.

Em reexame, a 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios a fl. 28/35-v, manteve seu entendimento inicial, alegando que os argumentos e os documentos apresentados foram os mesmos apresentados pelos responsáveis nos autos da denúncia e não foram capazes de afastar a irregularidade apontada.

O MPTC, em parecer conclusivo a fl. 35/38-v, entendeu pela procedência do recurso em relação a esta irregularidade, e concluiu que as multas cominadas aos Srs. Mauro Umberto Alves, assessor geral de planejamento orçamentário e Jorge Cardoso de Macedo, assessor de controle orçamentário, deveriam ser canceladas, por entender que foram aplicadas erroneamente.

Compulsando os autos recorridos, verifico que, não foram anexados ao processo o registro da elaboração da estimativa de impacto orçamentário e financeiro da geração das despesas, em infringência ao inciso III do § 2º do art. 7º e *caput* do art. 38 da Lei Nacional n. 8.666/1993 c/c art. 16, I, II e § 4º, da Lei Complementar n. 101/2000, contudo, tal irregularidade não pode ser imputada aos recorrentes e sim a Comissão Permanente de Licitação – CPL, que é responsável pela organização do processo licitatório.

Ressalto que a responsabilidade dos membros da comissão de licitação decorre da nomeação efetivada mediante ato normativo municipal, que lhes confere autonomia para atuar nos

procedimentos licitatórios a serem realizados para atender às necessidades da Administração Pública, em conformidade com as prescrições estabelecidas na lei.

Conforme o art. 16, inciso II, da Lei Complementar n. 101/2000 (colacionado abaixo), a emissão de declaração compete ao ordenador da despesa, que no caso dos autos era o secretário municipal de infraestrutura, de acordo com a requisição de fl. 03 do anexo I da denúncia n. 862.419.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

[...]

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, entendo que o fato dos Srs. Mauro Umberto Alves, assessor geral de planejamento orçamentário, e Jorge Cardoso de Macedo, assessor de controle orçamentário, ao emitir a declaração contida no documento de fl. 52 não é suficiente para lhes responsabilizar pela ofensa apontada no art. 16 da Lei Complementar n. 101/2000, por não ter sido anexado ao processo o registro da elaboração da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da geração das despesas.

Neste contexto, julgo procedente o recurso em relação a este apontamento e reformo o acórdão recorrido para desconstituir as multas cominadas nos itens 2.3 e 2.4 aos Srs. Mauro Umberto Alves, assessor geral de planejamento orçamentário, e Jorge Cardoso de Macedo, assessor de controle orçamentário.

A condenação ao Prefeito, Paulo Piau Nogueira, Procurador Geral, Paulo Leonardo Vilela Cardoso e ao Subprocurador, André Luís Estevam de Oliveira - Do parecer jurídico e elaboração do termo de aditivo de 25% ao contrato referente à concorrência pública n. 004/2012

Os defendentes argumentaram que há erro grave na condenação aos Recorrentes, conforme colaciono abaixo:

Data máxima vênua há um erro grave na condenação dos Recorrentes pelos motivos justificadores elaborados pela área técnica, uma vez que quem firmou o Contrato n. 036/2012, bem como o Termo Aditivo NÃO FORAM OS RECORRENTES, e sim os Srs. Anderson Adauto Pereira, Sérgio Henrique Tiveron Juliano e José Eduardo Rodrigues da Cunha, haja vista que os Recorrentes, nesta data, sequer exerciam qualquer atividade junto à Prefeitura de Uberaba/MG, o que não se ignora.

Alegam que a fundamentação legal utilizada pelo Ministério Público de Contas, bem como pela zelosa Área Técnica não se correspondem à análise em questão uma vez que todos os itens elencados no art. 6º a Lei 8.666/1993 devem ser respeitados na fase licitatória e não nos aditivos, cuja normatização a ser seguida está inserta no art. 65, da Lei 8.666/1993.

Aduzem que “conforme afirmado na defesa apresentada” restou evidente que o aditivo de 25% (vinte e cinco por cento) do valor global do contrato em questão representou, na realidade, um baixo custo operacional ao resultado final.

Ainda, destacaram que o aditivo em questão levou em consideração o Termo de Referência, Planilhas e Valores inseridos na fase licitatória, cuja modalidade foi por menor preço global.

Argumentaram que os Pareceristas, em virtude da função que exercem, estão afetos às informações fornecidas pelos gestores das pastas, não podendo e não devendo imiscuir-se na conveniência e oportunidade dos atos de gestão praticados pelos Secretários, haja vista que sua

análise deve-se dar no campo jurídico e concluíram que não houve afronta a nenhuma norma ou Princípio Constitucional, pelo contrário se deu em absoluto respeito ao art. 65, I, "b" e da Lei 8.666/1993.

Informo que o que fora questionado pela 4ª CFM, desde o início do exame técnico, foi o fato deles terem firmado o Contrato n. 036/2012, bem como, o 1º Termo Aditivo (fl. 282 a 291, 316 e 317, anexo 09) sem observarem a inclusão automática ao processo, de documento elaborado em 05/11/2012, fl. 280, posteriormente à assinatura do contrato em 02/07/2012, em inobservância ao que dispõe o § 3º do art. 43 da Lei Nacional n. 8.666/1993. Assim, fora imputada multa no valor de R\$3.000,00 (três mil reais) ao Sr. Paulo Piau Nogueira, Prefeito Municipal no exercício de 2013, pelo aditamento do valor contratado e ordem de despesas dos exercícios de 2013 a 2015, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Paulo Leonardo Vilela Cardoso, Procurador Geral do Município, e R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais) ao Sr. André Luís Estevam de Oliveira, Subprocurador Geral do Município, pela emissão de Parecer Jurídico e elaboração do Termo de Prorrogação do Contrato nº 036/2012.

Primeiramente, cumpre observar a fls. 303/307 e 316/317 do anexo 9 da denúncia 862.419, o 1º termo aditivo ao contrato n. 036/2012 foi subscrito pelo Sr. Paulo Piau Nogueira, então prefeito municipal, após parecer exarado pelos Srs. Paulo Leonardo Vilela Cardoso e André Luís Estevam de Oliveira, então procurador geral e subprocurador geral, respectivamente. Sendo assim, foram corretamente identificados os responsáveis pela conduta que acarretou a aplicação de multa no item 5 do acórdão recorrido.

Os recorrentes, ainda na tentativa de afastar a irregularidade apontada, argumentaram a respeito dos motivos que ensejaram a celebração do 2º termo aditivo (fl. 395/396 do anexo 9 da denúncia n. 862.419), que acresceu o quantitativo de 25% (vinte e cinco por cento) àquele previsto originalmente no contrato n. 036/2012.

O MPTC, de fato, aditou a denúncia para apontar a irregularidade do 2º termo aditivo ao contrato, em razão dos motivos expostos no item VII de sua manifestação preliminar, fl. 641/650 da denúncia n. 862.419. Contudo, verifico que o referido aditamento ministerial não ensejou a aplicação de multa aos recorrentes. Observa-se que a irregularidade apontada no item 5 do acórdão recorrido não é referente ao 2º termo aditivo ao contrato, mas sim ao 1º termo aditivo ao contrato.

Assim, as razões apresentadas pelos recorrentes não são suficientes para desconstituir a irregularidade que ensejou a aplicação de multa, qual seja: a emissão do 1º termo aditivo que incluiu documento, relativo a demonstrativo da composição de mão-de-obra ao contrato n. 36/2012, elaborado em data posterior à assinatura do contrato, em ofensa ao art. 43, § 3º, da Lei Federal n. 8.666/93.

No entanto, observa-se que o referido dispositivo legal apontado trata do procedimento a ser adotado pela comissão de licitação no processamento e julgamento das licitações. Assim, a conduta imputada aos recorrentes – consistente na emissão do 1º termo aditivo ao contrato para fazer integrante a planilha demonstrativa de composição do custo unitários de fls. 281 do anexo 09 da denúncia n. 862.419 – não constitui ofensa ao mencionado art. 43, § 3º, da Lei Federal n. 8.666/93.

Na realidade, o documento inserido durante a fase de execução contratual deveria, sim, ter sido exigido pela administração municipal a todas as empresas licitantes juntamente com suas respectivas propostas de preços durante o processamento da licitação, de modo a possibilitar o conhecimento detalhado de todos os custos unitários que compunham as propostas de preços. Ademais, os Srs. Paulo Piau Nogueira, Paulo Leonardo Vilela Cardoso e André Luís Estevam

de Oliveira não integravam a administração municipal no exercício no qual foi realizada a concorrência pública n. 004/2012 e celebrado o decorrente contrato n. 036/2012.

A demonstração do detalhamento de todos os custos unitários que compõem o valor total contratado pela administração é imprescindível para a adequada fiscalização da execução contratual, conforme justificativa apresentada para a celebração do 1º termo aditivo ao contrato n. 036/2012, ora examinado.

Por fim, corroboro com o entendimento ministerial e julgo procedente as razões recursais deste apontamento, pela desconstituição das multas cominadas nos itens 5.1 e 5.2 do acórdão aos Srs. Paulo Piau Nogueira, Paulo Leonardo Vilela Cardoso e André Luís Estevam de Oliveira.

Ausência de dano ao erário – ausência de dolo

Os recorrentes asseveraram que não houve dano ao erário e que os valores pagos pela prestação dos serviços durante o período de 2013 a 2015 foi menor que o valor empenhado.

Argumentam que os elementos que fundamentaram o aditivo, em questão, eram extremamente relevantes, amparados nos Princípios Constitucionais de cumprimento obrigatório por parte da Administração.

Requerem a reforma do acórdão para absolver os servidores Mauro Humberto Alves e Jorge Cardoso de Macedo; Paulo Piau Nogueira, Prefeito; Paulo Leonardo Vilela Cardoso, Procurador Geral; André Luís Estevam de Oliveira, Subprocurador Geral, das condenações que lhe foram imputadas. Alternativamente, caso assim não fosse o entendimento desta Corte de Contas sejam as multas convertidas em recomendação.

Quanto às alegações de boa-fé e à ausência de dolo, considerando as análises feitas anteriormente, julgo prejudicados tais argumentos.

III – CONCLUSÃO

Após exame dos pressupostos de admissibilidade do presente Recurso, em preliminar, conheço do recurso ordinário interposto, nos termos do art. 329 c/c art. 335 da Resolução n. 12/2008.

No mérito, em consonância com o parecer ministerial, voto, pelo provimento deste Recurso Ordinário, para reformar e desconstituir as multas aplicadas nos itens 2.3, 2.4, aos Srs. Mauro Umberto Alves e Jorge Cardoso de Macedo, por entender que tal irregularidade é de responsabilidade da Comissão Permanente de Licitação – CPL, bem como cancelar as multas aplicadas, nos itens 5.1 e 5.2 do acórdão, aos Srs. Paulo Piau Nogueira, Paulo Leonardo Vilela Cardoso e André Luís Estevam de Oliveira, uma vez que a celebração do 1º termo aditivo ao contrato n. 036/2012 não constituiu ofensa ao art. 43, § 3º, da Lei Federal n. 8.666/93, por entender que, no caso dos autos, o documento em questão deveria ter sido exigido no procedimento licitatório.

Por fim, deverão ser mantidas as multas aplicadas quanto aos outros itens examinados no acórdão recorrido, por seus próprios fundamentos.

Intimem-se os recorrentes, pelo DOC e o *Parquet*, na forma regimental.

Cumpridas as disposições regimentais, arquivem-se os autos, com fundamento no art. 176, I, do Regimento Interno deste Tribunal.

* * * * *