

Processo: 1120022
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Fernanda Natália Gonçalves
Denunciada: Câmara Municipal de Matozinhos
Responsável: Sidirley Anderson Dias Bento
Procuradores: Carlos Eduardo Teixeira de Godoi, OAB/MG 175.278; Teixeira de Godoi Sociedade Individual de Advocacia, OAB/MG 10.690
MPTC: Procuradora Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

SEGUNDA CÂMARA – 01/10/2024

DENÚNCIA. CÂMARA MUNICIPAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA BASEADA NO ART. 24, INCISO XIII, DA LEI N. 8.666/93. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DE PREÇO. ILEGALIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. A contratação direta por dispensa de licitação, nos moldes do art. 24, inc. XIII, da Lei n. 8.666/93, somente pode ser considerada regular se, além dos demais requisitos exigidos em lei, basear-se em prévia justificativa de preço para fundamentar a compatibilidade do valor do futuro contrato pela Administração Pública.
2. O gestor que, mesmo diante de expressa manifestação dos órgãos técnicos internos da administração, resolve dar prosseguimento em procedimento de contratação direta sem a observância dos ditames legais, deve responder pela prática do ato e suportar a sanção a ele imposta.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedente a denúncia, tendo em vista a irregularidade na ausência de justificativa de preços no procedimento de Dispensa de Licitação n. 21/2018, promovido pela Câmara Municipal de Matozinhos, em afronta ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/93;
- II) aplicar multa ao sr. Sidirley Anderson Dias Bento, presidente da edilidade à época, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), com fulcro no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008;
- III) determinar a intimação das partes e, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Plenário Governador Milton Campos, 1º de outubro de 2024.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 01/10/2024

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia apresentada por Fernanda Natália Gonçalves a respeito de supostas irregularidades ocorridas na Dispensa de Licitação n. 21/2018, promovido pela Câmara Municipal de Matozinhos, cujo objeto foi a contratação de empresa para a realização de concurso público para provimento de vagas na estrutura administrativa do referido órgão.

A denunciante alegou as seguintes irregularidades no procedimento:

- a) a empresa IBGP – Instituto Brasileiro de Gestão e Pesquisa foi a escolhida pela administração apesar da proposta comercial da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa – Fundep ser mais vantajosa;
- b) ausência de previsão de vagas, no contrato firmado com a empresa, para candidatos portadores de deficiência;
- c) discrepância de valores nos contratos apresentados pela IBGP, no que diz respeito ao número de vagas, cargo e valor;
- d) contrato com instituição através de procedimento de dispensa de licitação, em violação ao disposto no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/93;
- e) documentos apresentados sem autenticação em cartório e sem apresentação do original;
- f) inexistência da Ata de Julgamento da Comissão Permanente de Licitação;
- g) solicitações para apresentação de propostas comerciais realizadas por meio de *e-mail* pessoal do Controlador Interno da Câmara e sem data para comprovação;
- h) previsão, no edital de concurso, de vaga para técnico em comunicação, quando deveria ser exigido curso superior.

Antes da autuação da documentação enviada via “Fale com o TCE” em junho de 2018 como denúncia, a Presidência deste Tribunal requisitou à Câmara Municipal de Matozinhos o encaminhamento da documentação completa relativa às fases interna e externa da Dispensa de Licitação n. 21/2018, que culminou na contratação do Instituto Brasileiro de Gestão e Pesquisa (IBGP) para a realização de concurso público do referido órgão legislativo (peça 4).

O então presidente da Câmara Municipal de Matozinhos, vereador Márcio Antônio dos Santos, juntou documentos às peças 7/18.

Recebida a denúncia em **14/6/2022** (peça 23), foi determinada a intimação do presidente da Câmara Municipal de Matozinhos à época da contratação, vereador Sidirley Anderson Dias Bento, para prestar esclarecimentos (peça 25).

Regularmente intimado, o presidente da Câmara Municipal de Matozinhos à época apresentou manifestação juntada à peça 32.

A unidade técnica concluiu pela procedência parcial da denúncia, razão pela qual requereu a citação do responsável para apresentar defesa sobre o que considerou ser a única irregularidade remanescente, qual seja, ausência de justificativa do preço para a escolha do contratado, na forma do inciso III do art. 26 da Lei n. 8.666/93 (peça 34). Em parecer preliminar, o órgão ministerial divergiu da unidade técnica em relação ao afastamento da irregularidade envolvendo a atuação do controlador interno na fase interna do procedimento licitatório. Por isso, entendeu pela citação do responsável para se defender de ambas irregularidades (peça 36).

Por meio do despacho de peça 37, determinou-se a citação de Sidirley Anderson Dias Bento, presidente da Câmara Municipal de Matozinhos à época, que, embora regularmente citado, não se manifestou, nos termos da certidão de peça 42.

Foi ordenada nova citação do responsável (peça 43) e, mais uma vez, embora regularmente citado (peças 44 a 47), quedou-se inerte (certidão à peça 48).

O órgão instrutivo entendeu pela procedência parcial da denúncia (peça 50), reiterando seu relatório inicial de peça 34.

O Ministério Público de Contas opinou pela procedência parcial da denúncia, com aplicação de multa ao responsável (peça 52).

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Antes de a documentação ser recebida como denúncia, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal constatou, no Exp. 056/2018 (peça 2 – p. 2 e 3), que, dentre os fatos noticiados pela denunciante, não constituíram irregularidade ou ilegalidade referentes à “b) ausência de previsão de vagas para deficientes” e oferecimento de “h) vaga para técnico em comunicação, quando deveria ser exigido curso superior”.

Logo, passa-se à análise dos demais apontamentos recebidos pela Presidência como denúncia.

II.1. Contratação do Instituto Brasileiro de Gestão e Pesquisa – IBGP em detrimento da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa – Fundep, que apresentou a melhor proposta (letra “a” da denúncia)

II.2. Discrepância de valores nos contratos apresentados pela IBGP no tocante ao número de vagas, cargo e valor (letra “c”)

Os mencionados itens serão examinados em conjunto pela pertinência dos temas.

A denunciante questionou, quanto ao valor, a razão da escolha do Instituto Brasileiro de Gestão e Pesquisa – IBGP ao invés da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa – Fundep, que teria apresentado a melhor proposta; e mais, que os contratos apresentados pela IBGP com outros órgãos apresentariam discrepância de valores, em relação ao número de vagas, cargo e valor, e por isso, não poderiam ser utilizados para balizar a média de preço.

Em manifestação preliminar, o presidente da Câmara Municipal de Matozinhos, responsável pela contratação da empresa, sr. Sidirley Anderson Dias Bento (peça 32), esclareceu que a empresa contratada pela edilidade apresentou entre outros documentos, contratos celebrados com outros entes públicos, sendo que os documentos obrigatórios elencados nos arts. 28 a 31 da Lei n. 8.666/93, não seriam exigidos para a contratação direta, tendo o Instituto trazido ao conhecimento da administração com o objetivo de comprovar que os serviços a serem contratados já haviam sido prestados a contento para outros entes públicos.

A unidade técnica considerou irregular a ausência de justificativa de preços nos autos do processo de Dispensa de Licitação n. 21/2018, pois, apesar de a administração estar obrigada a tanto, não constou dos autos que ela tenha sido realizada, sendo que na fase interna de análise de propostas entre os potenciais contratados, realizada pela Câmara Municipal, houve proposta financeira mais vantajosa, que não a da contratada (peça 34).

Na análise do procedimento de dispensa, registrou ainda que foram elaboradas as seguintes propostas de preços:

- 1) Proposta da Fundação CefetMINAS, no valor de R\$162.000,00 até 1000 candidatos e acima de 1000 candidatos, R\$47,00 por candidato;
- 2) Proposta da FUNDEP, no valor de R\$68.443,00 até 500 candidatos e acima de 500 candidatos, mais R\$34,00 por candidato;
- 3) Proposta do Instituto Brasileiro de Gestão e Pesquisa – IBGP, no valor de R\$104.800,00 até mil candidatos e acima de mil candidatos mais R\$35,00 por candidato;

Ressaltou, também, para o fato de que não foi apresentada justificativa de preços, em que pese ter sido juntada ao procedimento de dispensa o documento intitulado “Justificativa”. A este ponto, destacou o órgão instrutivo, à p. 11, da peça 34, *in verbis*:

Observa-se que os documentos com (sic) compõem o procedimento de dispensa atendem ao disposto no art. 26 da Lei n. 8.666/93. Contudo, cabe uma observação, na instrução do procedimento de dispensa foi apresentada a justificativa da contratação, documento inserido na peça 11, página 93 do procedimento, esse documento encontra-se incompleto, pois a sequência numérica após a página 93, passa para a página 95, ficando sem registro a página 94.

Assim, consta no procedimento a justificativa da escolha do contratado, mas a justificativa do preço não foi apresentada, não se podendo afirmar que não foi formalizada a justificativa do preço, pois ausente a página 94 do procedimento.

O Ministério Público de Contas corroborou a conclusão da unidade técnica por entender que a ausência de justificativa de preços configurou erro grave e representou violação ao art. 26, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, devendo ser responsabilizado o gestor à época da contratação, nos termos art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Público (Lindb).

A ausência de documento que comprove as razões de escolha da administração, especificamente a respeito do valor da contratação, por si só, já atesta o descumprimento da previsão contida no art. 26, parágrafo único, inciso III¹, da Lei n. 8.666/93.

No caso dos autos, a unidade técnica comprovou que “a proposta apresentada pela FUNDEP tem valor mais vantajoso, em termos numéricos, para a Administração”, conforme se infere da peça 34, p. 12.

Aliado a este fato, o parecer jurídico acostado às p. 28/40 da peça 11 foi enfático ao ressaltar que o procedimento de dispensa de licitação deveria ser melhor instruído quanto à questão do preço da contratação. Neste sentido, a transcrição abaixo:

Insta destacar que as diligências concernentes à pesquisa de preço não se resumem à simples anexação de orçamentos das empresas nos autos, cabendo ao responsável a análise detida de cada proposta, não apenas sob o seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social com o objeto da licitação, etc.) como do seu teor.

Observe-se que no processo de compras n. 21/2018 foi juntado aos autos comprovantes de envio de solicitações de orçamentos junto às empresas do ramo (fls. 05, 07, 08, 16 e 17). E anexadas três propostas de preços das instituições: CEFET Minas; Fundação de

¹ 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.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

[...]

III – justificativa de preço.

Desenvolvimento e Pesquisa – FUNDEP; e IBGP – Instituto Brasileiro de Gestão e Pesquisa.

Deve-se, todavia, esclarecer que para ser possível a contratação direta por dispensa de licitação no presente caso, mister restar comprovado que a proposta ofertada é a mais vantajosa para a administração. Como em qualquer contratação direta, o preço ajustado deve ser coerente com o mercado, devendo essa adequação restar comprovada nos autos, eis que a validade da contratação também depende da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública. Por ora, esta Assessoria não tem o condão de verificar se o preço apresentado está compatível com os preços praticados no mercado, sendo de total incumbência e responsabilidade do Ordenador de Despesa, acautelarem-se para não haver superfaturamento, sob pena de responder solidariamente, conforme dispõe o § 2º do art. 25, da Lei 8.666/93. (Grifamos).

A justificativa de preços é um requisito de validade do procedimento de contratação direta, a teor do que estabelece o art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/93, referenciado acima.

Tem por objetivo demonstrar que o negócio praticado, dentre outros aspectos, é correto do ponto de vista da vantajosidade econômica.

Nesse sentido, de longa data, já ensinava Jorge Ulisses Jacoby Fernandes², *in verbis*:

Justificar o preço não é, em absoluto, informar que a Administração se sujeitou ao preço imposto pelo contratado. O sentido do termo é muito mais amplo: justificar o preço é declarar, conforme o que for determinado em cada inciso ou parágrafo do artigo que autoriza a contratação direta, se o valor contratado é compatível com o do mercado, ou se o preço é justo, certo, que uma avaliação técnica encontraria. (Grifamos).

Não obstante, afere-se dos documentos que compõem o procedimento de dispensa que **o então presidente** da Câmara Municipal de Matozinhos, vereador Sidirley Anderson Dias Bento, **não cuidou de proceder à justificativa de preços, mesmo alertado pela assessoria jurídica do referido órgão**, e, mesmo assim, ratificou a contratação da empresa IBGP através do ato expedido em 08/03/2018 (p. 76, peça 11).

Registra-se, por oportuno, que o título de “termo de homologação e adjudicação” embora impróprio para os casos de contratação direta, por se referir ao procedimento licitatório propriamente dito, não descaracteriza a natureza jurídica de verdadeiro ato de ratificação por parte do ordenador de despesas.

Do exposto, tem-se por irregular o Procedimento de Dispensa n. 21/2018, formalizado em afronta disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/93, sendo a denúncia procedente neste aspecto.

Entende-se, ainda, cabível a aplicação de multa ao então presidente do Poder Legislativo matozinhense, vez que a ratificação da dispensa de licitação, mesmo após ser alertado pelo órgão de assessoramento jurídico para que fosse elaborada a justificativa de preço da contratação, constitui-se em prática de ato com grave infração a norma legal.

Por outro lado, no que tange à alegada discrepância de valores, em relação ao número de vagas, cargo e valor nos contratos apresentados pela empresa, ao contrário do alegado pela

² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação, 5ª ed., Brasília: Brasília Jurídica, 2004, p. 646

denunciante, entende-se que sua juntada aos autos do procedimento de contratação teve por finalidade demonstrar a experiência anterior da futura contratada e não o intuito de, eventualmente, justificar o preço da contratação em tela.

Entende-se, dessa maneira, que a alegação da denunciante, quanto a este ponto, é improcedente.

II.3. Contrato com instituição através de procedimento de dispensa (letra “d” da denúncia)

A denunciante questionou a validade do contrato firmado com o Instituto Brasileiro de Gestão e Pesquisa – IBGP, por ter decorrido de procedimento de dispensa de licitação.

O sr. Sidirley Anderson Dias Bento (peça 32), então gestor, argumentou que o termo instituição foi utilizado genericamente, como gênero para designar as espécies de pessoas jurídicas sem finalidade lucrativa, tais como a associação e a fundação, podendo ser utilizado para se referir tanto à uma como à outra e que o IBGP é uma associação, conforme se verifica à fl. 90 dos autos do processo de contratação direta.

Aduziu, ainda, que o procedimento de dispensa foi devidamente formalizado, sendo exceção à regra do dever de licitar, como previsto nos arts. 17, incisos I e II, e 24, ambos da Lei n. 8.666/93, tendo agido de forma discricionária no âmbito de sua competência administrativa.

A unidade técnica, em exame preliminar de peça 34, aferiu que a contratação direta foi realizada com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/93³, e que sua justificativa constou no processo administrativo (peça 9, p. 1), veja-se:

Justificativa:

A Lei Complementar nº 63, de 10 de novembro de 2017, dispõe sobre a reestruturação do Plano de Cargos, Vencimentos e Carreira dos Servidores da Câmara Municipal para preenchimento das seguintes vagas: 03 assistentes administrativos, 01 assistente técnico de comunicação, 01 advogado, 01 recepcionista, 03 vigias e 01 zelador. Considerando que a realização de concurso público promoverá mais transparência no órgão e economicidade nos gastos públicos, solicito que seja contratada empresa com notória especialização para organização de todos os procedimentos relacionados à realização do Concurso Público da Câmara Municipal de Matozinhos, bem como o assessoramento técnico e acompanhamento de envio de prestação de contas específica junto ao órgão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nos termos das resoluções normativas pertinentes.

Ademais, a unidade técnica confirmou que no estatuto social do IBGP, em seu art. 2º, inciso VI, no que é pertinente à área de atuação, constou a finalidade do instituto, quanto à área multidisciplinar, que era desenvolver projetos e pesquisa na realização de concurso público, processo seletivo e de certificação e treinamentos (p. 33/40 da peça 10). Com isso, concluiu que o objeto contratado teve pertinência com o ramo de atuação da contratada, sendo improcedente a denúncia quanto a esse apontamento.

O Ministério Público de Contas ratificou a conclusão da unidade técnica (peça 52).

³ Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

Comprovado que no estatuto social do IBGP a instituição não tinha fins lucrativos, ostentava reputação ético-profissional inquestionável, além de que estava incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, na linha do entendimento da unidade técnica e do *Parquet* de Contas, de que contratação sob exame foi regular, se subsumindo ao preceito contido no inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93, tem-se por atendido o requisito legal e, por consequência, a improcedência da denúncia neste ponto.

II.4. Documentos apresentados sem autenticação em cartório e sem apresentação do original (letra “e” da denúncia)

A denunciante questionou a formalização do procedimento de contratação direta, no que se refere aos documentos apresentados pelo contratante, sem autenticação pelo cartório.

Na manifestação de peça 32, o sr. Sidirley Anderson Dias Bento alegou que a autenticidade dos documentos extraídos da *internet* pode ser confirmada no *site* oficial do órgão emissor, razão pela qual seria desnecessária tal exigência. Para tanto, citou a Lei n. 13.726/2018 que proíbe a exigência, por parte de órgãos e entidades públicas, de documentos com firma reconhecida e de cópias autenticadas.

E mais, que os documentos físicos apresentados, quais sejam: três atestados de capacidade técnica emitidos por duas prefeituras e um consórcio público pertencente à Administração indireta, por serem documentos produzidos por pessoa jurídica de direito público, desnecessária seria sua autenticação em cartório, uma vez que os documentos emitidos por servidor público gozam de fé pública, conforme estabelecido pelo art. 19 da CRFB.

No que se refere aos documentos de habilitação e comprovação de experiência na execução do objeto do contrato, a unidade técnica suscitou que não era razoável exigir autenticação em cartório, eis que são documentos apresentados com QR-code, cuja autenticidade poderia ter sido confirmada por meio da rede mundial de computadores.

Por fim, suscitou que a Lei n. 8.666/93 não determinou a quantidade de atestados de capacidade técnica que deveriam ser apresentados, bastando somente um atestado para a verificação da compatibilidade da atividade desenvolvida pela contratado com o objeto pretendido.

O *Parquet* de Contas ratificou a conclusão da unidade técnica quanto a este item objeto da denúncia.

Sobre o tema, convém destacar que o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 faculta “à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo”. Logo, a comissão de licitação (ou mesmo os funcionários do setor de compras) poderia realizar a autenticação dos documentos apresentados por meio de cópia no momento em que os analisaram, em atenção aos princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Neste sentido, a jurisprudência juntada pelo responsável à peça 32, ao afirmar que “vislumbra-se que exigir que os documentos emitidos pelos órgãos públicos, via *internet*, além da autenticação que já recebem do órgão emissor, uma outra autenticação, esta seria por demais desnecessária”⁴.

⁴ TJ-ES – Agravo de Instrumento 09060252520118080000, Rel. Maurílio Almeida de Abreu, j. 11/06/2012, Quarta Câmara Cível, p. 19/06/2012

Por essas razões, em conformidade com o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal, reputa-se improcedente a denúncia quanto a este item.

II.5. Inexistência da ata de julgamento da comissão permanente de licitação (letra “f” da denúncia)

A denunciante questionou o fato de inexistir ata de julgamento da comissão permanente de licitação no processo de Dispensa de Licitação n. 21/2018.

Na manifestação de peça 32, o sr. Sidirley Anderson Dias Bento discorreu que, no caso dos autos, a dispensa foi feita baseada no inciso XIII do art. 24 da Lei. 8.666/93, instruído com os documentos de habilitação e regularidade fiscal da empresa, a razão da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço, nos termos do parágrafo único do art. 26, do citado diploma legal.

Afirmou que não há que se falar em ata de julgamento, visto que não houve sessão licitatória para averiguação, julgamento e habilitação das empresas interessadas no certame e, sim, a escolha direta do fornecedor através dos parâmetros escolhidos pela Câmara Municipal.

Por fim, o denunciado citou o parecer jurídico de fls. 93/107 e o parecer do controle interno de fl. 143, que foram favoráveis à contratação; esclareceu também que a Comissão de Licitação a que se referiu a denunciante à fl. 142, foi criada para o acompanhamento do concurso público e não para o procedimento de dispensa de licitação.

A unidade técnica destacou que sendo válida a opção administrativa pela contratação direta, não há que falar em inserir no procedimento de dispensa atos administrativos próprios de uma licitação em que é garantida a ampla concorrência, como é o caso do apontamento ora denunciado.

O órgão ministerial (peça 52) ratificou a conclusão da unidade técnica quanto a esse tópico (peça 50).

Ressalte-se que nas contratações diretas, realizadas sem procedimento licitatório, via dispensa de licitação, sob a égide do art. 24 da Lei n. 8.666/93, basta que o procedimento, além daqueles específicos quanto à hipótese do inciso XIII, seja instruído com os seguintes elementos de acordo com os incisos II e III do parágrafo único do seu art. 26: a) razão da escolha do fornecedor ou executante e b) justificativa do preço.

À exceção da justificativa de preços, em razão de sua ausência, os demais documentos necessários à regularidade da contratação constam do procedimento n. 21/2018.

Por essas razões, em consenso com a unidade técnica e com o *Parquet* de Contas, não se vislumbra a necessidade de ter constado ata de julgamento no processo de Dispensa de Licitação n. 21/2018, pelo que se julga improcedente este apontamento de irregularidade denunciado.

II.6. Solicitações para apresentação de propostas comerciais realizadas por meio de e-mail pessoal do Controlador Interno da Câmara e sem data para comprovação (letra “g” da denúncia)

A denunciante afirmou ser irregular o fato de que as “solicitações para apresentação de propostas comerciais deveriam ser encaminhadas para o e-mail pessoal do Controlador Interno da Câmara e sem data para comprovação”.

O então presidente da Câmara Municipal, sr. Sidirley Anderson Dias Bento, alegou na manifestação de peça 32, que a Lei n. 8.666/93 não determina a forma como devem ser remetidas as cotações de preços ao setor de compras do órgão público.

Citou o Manual Interno do Tribunal de Contas da União – TCU para compra direta, no sentido de que os orçamentos podem ser obtidos na *internet* ou até em visitas a lojas físicas, sendo desarrazoado aduzir a invalidade do recebimento do orçamento no *e-mail* pessoal de servidor público, que foi anexado no processo de dispensa ora analisado, dando publicidade ao documento.

A unidade técnica destacou que o formalismo exagerado não se adequa às práticas administrativas modernas, visto que o importante é demonstrar que a administração realizou uma pesquisa entre os possíveis contratantes com potencial administrativo e técnico para executar o objeto sendo, portanto, válidas as propostas de serviços apresentadas na fase interna do procedimento, sobretudo porque contemplaram a proposta do objeto licitado.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, entendeu que restou demonstrado nos autos que Cláudio Afonso Moreira, controlador interno da Câmara de Matozinhos, subscreveu o Parecer de Controle Interno n. 17-2018 (p. 75 da peça 11), no qual opinou pelo prosseguimento do processo de dispensa e, paralelamente, atuou como se membro da comissão de licitação fosse, tendo solicitado orçamentos a partir de seu *e-mail* pessoal (claudioaffm@gmail.com) para fins de instruir o processo de contratação direta (p. 16 da peça 9), em violação ao princípio da segregação de funções, eis que um mesmo agente público teria atuado, simultaneamente, em funções incompatíveis entre si.

O órgão ministerial destacou que esse Tribunal ao exarar a Decisão Normativa n. 02/2016⁵, “Orientações sobre Controle Interno”, estabeleceu no seu art. 5º, inciso V, que a segregação de funções é um dos princípios gerais das ações do sistema de controle externo.

Assim, no entender do *Parquet* de Contas, a cumulação indevida de funções no órgão de controle interno e na comissão permanente de licitação pelo servidor Cláudio Afonso Moreira deve ser caracterizada como “erro grosseiro” a que alude o art. 28 da LINDB, uma vez que a efetividade do controle interno restaria comprometida.

A respeito do tema, tem-se que o descumprimento ao princípio da segregação de funções não é a simples localização ou o cargo ocupado pelo servidor, mas sim se ele realiza ou não atividades de controle sobre as quais tenha participado da elaboração.

Logo, segregar funções implica evitar que um agente detenha atribuições de fiscalização e controle sobre seus próprios atos. Trata-se de medida preventiva que visa a evitar não somente fraudes, mas, sobretudo, riscos de conflitos de interesses, desconsideração de falhas e continuidade de erros.

Já o erro grosseiro é aquele que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública⁶.

No caso dos autos, observa-se que o servidor Cláudio Afonso Moreira, não assumiu o risco de agir de maneira negligente e imprudente, uma vez que, conforme se verifica do *e-mail* (claudioaffm@gmail.com), apenas foi solicitada a elaboração de orçamentos visando instruir o processo de contratação direta (p. 16 da peça 9), não tendo respondido diretamente nenhuma empresa, sendo que foi o departamento de compras da Câmara Municipal de Matozinhos que

⁵ Diário Oficial de Contas de 07/11/2016 - p 11-32.

⁶ Tribunal de Contas da União. Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11762/2018-TCU-Segunda Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes.

deu seguimento à coleta de propostas (p. 16 da peça 9). Por esta razão, afasta-se a alegação de violação ao princípio da segregação de funções suscitada pelo Ministério Público junto ao Tribunal.

Quanto à não utilização de *e-mail* institucional da Câmara Municipal de Matozinhos, não se vislumbra irregularidade em tal fato. Tem-se que, em todo procedimento administrativo, deve imperar a regra do formalismo moderado “que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados”⁷.

No caso dos autos, utilizou-se do *e-mail* pessoal de servidor para, pura e simplesmente, solicitar a apresentação de orçamentos às empresas do ramo. Apenas isto. Não houve qualquer juízo de valor do então controlador a respeito dos orçamentos apresentados por ocasião da expedição do correio eletrônico.

Desta forma, no que tange a utilização de *e-mail* pessoal de servidor para recebimento de orçamentos, substitutivo de *e-mail* institucional do órgão, não se vislumbra irregularidade capaz de macular o procedimento de contratação, sob este aspecto, uma vez que não há, na Lei n. 8.666/93, regramento específico sobre o assunto, sendo a denúncia improcedente sob este viés.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, **entendo** pela procedência parcial da denúncia, tendo em vista a irregularidade na ausência de justificativa de preços no procedimento de Dispensa de Licitação n. 21/2018, promovido pela Câmara Municipal de Matozinhos, em afronta ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/93.

Por consequência, nos termos da fundamentação, aplico multa ao sr. Sidirley Anderson Dias Bento, presidente da edilidade à época, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), com fulcro no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008.

Intimadas as partes e promovidas as medidas legais cabíveis, arquivem-se os autos.

ms/tp

⁷ Tribunal de Contas da União. Acórdão 660/2015 – Plenário, Relator: Min. Bruno Dantas