

Processo: 1127105
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representantes: Célio Neves Dutra, Fabiana Ferreira Kerr Furtado e Silvaney Antônio Dias - Vereadores à Câmara Municipal de Taparuba
Representada: Prefeitura Municipal de Taparuba
Responsáveis: Joaquim de Abreu Filho, Cássio Ricardo Pereira Pinto e Igor Rodrigues Pereira Almeida
Procuradora: Rosângela Bernardino de Paula, OAB/MG 209.742
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO

SEGUNDA CÂMARA – 1/4/2025

REPRESENTAÇÃO. CÂMARA MUNICIPAL. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. GASTOS COM ABASTECIMENTO EM VEÍCULOS AVARIADOS. ENVIO DE DADOS NÃO FIDEDIGNOS AO SICOM. ALEGAÇÃO DE FRAUDE EM PROCESSOS LICITATÓRIOS. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO DE EMPRESA CONTRATADA. LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO DE DESPESAS SEM COMPROVAÇÃO DOS SERVIÇOS. INFRAÇÃO AOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 26 DA ENTÃO VIGENTE LEI N. 8.666/93 PARA DEFLAGRAÇÃO DE PROCESSOS DE DISPENSA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.

1. Não se pode atribuir responsabilidade a quem de direito, sem provas da ocorrência do prejuízo, que deve estar consubstanciado em documentos representativos, de valor jurídico, capazes de instruir o processo, embasando os apontamentos e informações nele produzidas, devendo ser afastada a ocorrência de conluio ou fraude em licitações caso inexistam nos autos prova robusta para a sua caracterização.
2. Nos termos do art. 6º da Instrução Normativa TCEMG n. 4/2017, “as informações remetidas por meio do Sicom devem retratar fielmente os dados contábeis do município”.
3. A contratação de empresas pela Administração Pública, sem apresentação de documentação comprobatória de sua necessária habilitação, configura irregularidade que sujeita o responsável à pena de multa, diante a ocorrência de erro grosseiro, por afronta a mandamentos legais expressos.
4. É irregular a liquidação e o pagamento de despesas sem a comprovação dos serviços efetivamente executados, nos termos do Enunciado de Súmula n. 93 desta Corte de Contas.
5. O fato de as contratações diretas por dispensa seguirem procedimento simplificado não as isenta do cumprimento dos trâmites regulares. Ao contrário, por se tratar de exceção à regra da licitação pública, o processo deverá ser instruído com todos os elementos essenciais à comprovação da observância dos critérios que justificam a escolha da forma de contratar e do contratado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedente a representação e, com fundamento nas disposições do art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008, aplicar multas individuais aos responsáveis, nos seguintes termos:
- a) R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) ao então Prefeito Joaquim de Abreu Filho, sendo:
 - a1) R\$500,00 (quinhentos reais) pelo envio de dados ao Sicom, referentes aos gastos com combustíveis no período de janeiro a maio de 2021, não condizentes com as reais despesas expendidas, em desacordo com o previsto no art. 6º da Instrução Normativa TCEMG n. 4/2017 (item 1.2);
 - a2) R\$500,00 (quinhentos reais) por ter ratificado o Processo de Dispensa n. 86/2021, a despeito de não estar acompanhado de todos os documentos de habilitação exigidos nos arts. 27 a 31 da então vigente Lei n. 8.666/1993 (item 2.2);
 - a3) R\$500,00 (quinhentos reais), em face do pagamento de despesa sem a efetiva comprovação da execução dos serviços, em afronta aos ditames dos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.230/1964 (item 2.3);
 - a4) R\$500,00 (quinhentos reais), em decorrência da ausência de procedimentos de dispensa de licitação anteriores aos gastos com aquisição de peças de veículos e serviços de manutenção corretiva e preventiva dos veículos da Prefeitura, em ofensa ao disposto no parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/1993, em vigor à época (item 3);
 - a5) R\$500,00 (quinhentos reais), diante da ausência de procedimento de dispensa de licitação anterior aos gastos com serviços de limpeza no Distrito de Três Barras ocorridos em março de 2021, em desconformidade com o preconizado no parágrafo único do art. 26 da então vigente Lei n. 8.666/1993 (item 4).
 - b) R\$500,00 (quinhentos reais) ao Sr. Igor Rodrigues Pereira Almeida, então Presidente da Comissão Permanente de Licitações, por ter atuado na condução do Processo de Dispensa n. 86/2021 e por ter subscrevido o despacho que limitou os documentos de habilitação que foram exigidos do contratado, contrariando o disposto nos arts. 27 a 31 da então vigente Lei n. 8.666/1993 (item 2.2);
 - c) R\$500,00 (quinhentos reais) ao Sr. Cássio Ricardo Pereira Pinto, Secretário Municipal de Transportes e Serviços Urbanos à época, na condição de responsável pela liquidação das despesas da nota de empenho n. 878/2021-001, por permitir o pagamento de despesas sem a efetiva comprovação da execução dos serviços, em afronta ao preceituado nos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.230/1964 (item 2.3);
- II) recomendar que o atual Chefe do Executivo:
- a) atente-se acerca da necessária fidedignidade das informações enviadas por meio dos diversos módulos do Sicom;
 - b) envide esforços com vistas a evitar a reincidência quanto à liquidação e ao pagamento de despesas sem a efetiva comprovação da execução dos serviços, em observância ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.230/1964;
 - c) observe fielmente os requisitos exigidos no art. 72 da Lei n. 14.113/2021 na realização de processos de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitações.

III) determinar a intimação das partes acerca do inteiro teor desta decisão e, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Mauri Torres.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 1º de abril de 2025.

MAURI TORRES
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator
(assinado digitalmente)



SEGUNDA CÂMARA – 1/4/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de representação, com pedido liminar de suspensão da Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 1.120.971, formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Taparuba, Sr. Célio Neves Dutra, e pelos Vereadores Fabiana Ferreira Kerr Furtado e Silvaney Antônio Dias, em que informam a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI para apurar supostas irregularidades verificadas na gestão do Prefeito Joaquim de Abreu Filho, referentes ao exercício financeiro de 2021.

Os representantes alegam a existência das seguintes irregularidades: 1) gastos excessivos com combustíveis; 2) locação de máquinas sem prévio procedimento licitatório e realização de pagamentos sem a efetiva prestação dos serviços; 3) aquisição de serviços mecânicos e de borracharia sem licitação; 4) irregularidades no pagamento de diárias; 5) superfaturamento na compra de materiais de proteção para uso nas ações de combate à pandemia de Covid-19; e 6) irregularidades no Processo Licitatório n.º 13/2021, Convite n.º 003/2021.

Recebida a representação, em 15/9/2022 (peça n.º 13), os autos foram distribuídos à minha relatoria (peça n.º 19).

Mediante o despacho contido à peça n.º 20, indeferi o pedido liminar, por entender que não haviam elementos suficientes para justificar a paralisação da Prestação de Contas do Chefe do Executivo de Taparuba, referente ao exercício de 2021.

À peça n.º 48, o órgão técnico, após analisar todos os fatos apontados na CPI, manifestou-se pela procedência parcial da representação, sugerindo a citação dos responsáveis, no que foi acompanhada pelo *Parquet* (peça n.º 51).

Devidamente citados, apresentaram defesas os Srs. Joaquim de Abreu Filho, Igor Rodrigues Pereira Almeida) e Cássio Ricardo Pereira Pinto, acostadas às peças n.ºs 58, 61 e 63, respectivamente.

O órgão técnico, após examinar as razões de defesa, pronunciou-se pela procedência parcial da representação (peça n.º 65), com aplicação de multa aos responsáveis.

De igual modo, o Órgão Ministerial, no parecer juntado à peça n.º 68, opinou pela procedência parcial do pedido formulado na Representação, com aplicação de multa ao então Prefeito do Município de Taparuba, com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar n.º 102/2008.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Gastos irregulares com combustível e falhas nas informações encaminhadas via Sicom

1.1. Irregularidades nos gastos com combustível e possível adulteração dos dados no Sicom

No Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI (peça n.º 46), foram apontadas divergências na contabilização dos gastos com abastecimento do município, visto que o total das despesas pagas e liquidadas excederia o montante informado no sistema de controle de frotas, além de terem sido apurados abastecimentos irregulares de veículos danificados e, portanto, paralisados. Na oportunidade, também foi mencionado que, no intuito de prejudicar

as investigações da CPI, teria havido a alteração dos dados referentes aos gastos com combustíveis enviados ao Sicom.

A unidade técnica, inicialmente, mediante a análise das notas de empenho alusivas a gastos de combustível de janeiro a maio de 2021, contidas às peças n.ºs 42, 43 e 46, apurou que os veículos: **a)** Trator Agrícola John Deere Verde, Número de série 00043117, Modelo 5403, Código 33; **b)** Trator Budny Amarelo 1, Número de Série 108844, Modelo 7540, Código 54; **c)** Trator Budny Amarelo Novo 2, Número de Série 108844, Modelo 7540, Código 55; **d)** Retroescavadeira Caterpillar, Número de Série 08694, Modelo 416E, Tipo 4, Ano 2013, Código 43; e **e)** Motoniveladora New Holland, RG 170.B, Número de Série CAT120KTJAPO5366, Modelo CAT120K, Tipo 4, Ano 2014, Código 45, apontados pela CPI como estando “fora de circulação”, foram, de fato, abastecidos no mencionado período.

Nada obstante, unidade instrutória ponderou que:

“[...] as fotos que acompanham a denúncia inaugural (pp. 95-106 da peça 40), mencionadas na resposta do perito ao Quesito 3 (pp. 33-44 da peça 45), **não permitem a identificação precisa do maquinário fotografado como sendo os veículos que figuram nos registros dos abastecimentos, com a visualização do número de série, placa, dentre outros dados.**

Além disso, entende-se que a eficácia probatória do registro fotográfico (ou em vídeo) é limitada pelo recorte temporal que esse tipo de captura propicia (dia e hora em que a foto foi tirada), **não sendo possível intuir que o momento ali representado tenha se estendido no tempo, retroativa e progressivamente, considerada a alegação de que as máquinas fotografadas teriam permanecido fora de circulação (paralisadas) por todo o período de janeiro a maio de 2021.**

Sob uma perspectiva material, os registros indicados também não fornecem evidência segura do apontamento representado, visto que **a comprovação de que o maquinário estava, de fato, inapto para o uso ao tempo dos abastecimentos dependeria não apenas da especificação das avarias que cada uma das máquinas teria como da efetiva inspeção dos bens, com a realização de testes e expedição de laudo técnico avaliativo.**

Em outras palavras, tem-se que a irregularidade atinente às despesas com abastecimentos só ficaria cabalmente demonstrada caso houvesse evidência segura que atestasse que, na data dos abastecimentos, os veículos em questão se encontravam, de fato, inservíveis para o uso, o que, como visto, não é o caso dos autos.

Em seu depoimento (pp. 26-28 da peça 41), o então Secretário Municipal de Transportes, Sr. Cássio Ricardo Pereira Pinto, a despeito de reconhecer que o maquinário estava “quebrado” em janeiro, quando assumiu o cargo, informou, na sequência, que “os tratores mais leves foram enviados para conserto na oficina do Sr. Ernane e as máquinas mais pesadas foram enviadas para conserto na oficina do Sr. João Batista”:

[...]

No mesmo sentido, são os depoimentos dos mecânicos, Sr. Ernane Rodrigues Ferreira (pp. 04-05 da peça 41) e João Antônio Araújo de Oliveira (pp. 22-23 da peça 41), e do Sr. Gedair Melo da Silva, Chefe de Seção (pp. 64-65 da peça 41):

[...]

Em diligência à Câmara Municipal de Taparuba, esta Unidade requereu, expressamente, a documentação específica, que comprovasse que os veículos cujos abastecimentos foram contestados pela CPI estavam, de fato, fora de circulação no período assinalado (peça 32); em resposta, contudo, foram apresentados apenas os documentos contidos nas peças 36 a 46, entre os quais, como visto, não se vislumbra indício contundente do fato relatado, para além das circunstâncias anteriormente discutidas”. (destaquei)

Além disso, o órgão técnico afastou a alegação de que o reenvio de dados do Sicom tenha objetivado prejudicar as investigações da CPI, posto que tal ato possui guarida no art. 11 da Instrução Normativa n.º 03/2015, desta Corte de Contas, salientando que os depoimentos prestados pelas testemunhas no âmbito do inquérito parlamentar não permitem que se chegue a tal conclusão.

Após perscrutar a documentação acostada aos autos, ratifico os motivos expendidos no estudo técnico, por considerar que o lastro probatório carreado ao processo não é bastante para demonstrar a lesividade aos cofres públicos narrada no relatório final da CPI.

Ressalto, sobre a questão, que inexistindo nos autos provas cabais de que houve fornecimento de combustíveis a veículos municipais inutilizados para o atendimento público, em desvio de finalidade, bem como que a alteração de dados enviados ao Sicom tenha ocorrido com vistas a tumultuar os trabalhos da Comissão, deve-se presumir a boa-fé da conduta do agente público.

Nesse sentido, trago a lume precedente do Tribunal de Contas da União – TCU, consignado no Acórdão-Plenário n.º 1.223/2008, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, *in verbis*: "Não existindo elementos claros que efetivamente comprovem a má-fé, o Tribunal deve reconhecer a boa-fé".

Com efeito, não se pode atribuir responsabilidade a quem de direito, sem provas da ocorrência do prejuízo ao erário, que deve estar consubstanciado em documentos representativos, de valor jurídico e capazes de instruir o processo, embasando, pois, os apontamentos e informações nele produzidas.

Sendo assim, **julgo improcedentes** os apontamentos acerca de abastecimentos irregulares realizados no período investigado e de pretensa adulteração do Sicom com vistas à obstrução dos trabalhos da CPI.

1.2. Inconsistências quanto aos dados enviados ao Sicom

Por outro lado, a unidade técnica asseverou que o envio de dados ao Sicom, referentes aos gastos com combustíveis no período de janeiro a maio de 2021, não são condizentes com as reais despesas realizadas, reproduzidas nas notas de empenho juntadas aos presentes autos. Sublinhou-se, ademais, que não foram enviadas ao sistema as despesas com o abastecimento dos veículos “Trator Verde John Deere, Trator Amarelo 1 (Budny)” e no “Trator Amarelo 2 (Budny)”.

Já com relação à Retroescavadeira e à Motoniveladora Caterpillar, apurou-se que o somatório dos comprovantes de despesas apresentados à CPI não reflete o valor total dos abastecimentos informados ao Sicom.

O defendente Joaquim de Abreu Filho, à peça n.º 58, alegou que referida irregularidade não poderia ser imputada a ele, posto que praticada por terceiros, sob pena de ficar caracterizada hipótese de responsabilização objetiva, vedada pelo comando inserto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb.

O órgão técnico, após reexaminar a matéria, destacou que, no art. 16 da Instrução Normativa n.º 03/2015, dispõe-se, de maneira cristalina, que a responsabilidade sobre a remessa de dados ao Sicom é de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Municipal. Colacionou, ainda, farta jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que a irregularidade apurada atenta contra o próprio exercício do controle externo.

No vertente caso concreto, reputo que os elementos probatórios coligidos aos autos, notadamente a relação de empenhos contidos às peças n.ºs 42, 43 e 46, bem como os relatórios

colacionados à peça n.º 48, p. 10-13, demonstram, de forma inequívoca, a inconsistência dos dados enviados ao Sicom acerca da despesas com combustíveis no exercício de 2021.

É de se ressaltar a imprescindibilidade de que as informações encaminhadas por meio do Sicom retratem fielmente os dados contábeis do município, tendo por fundamento a confiabilidade das informações prestadas, nos termos do art. 6º da Instrução Normativa TCEMG n.º 4/2017, *in verbis*:

“**Art. 6º** As informações remetidas por meio do Sicom devem retratar fielmente os dados contábeis do município.

Parágrafo único. Se no curso da tramitação do processo de prestação de contas forem realizadas alterações ou apresentados documentos que divirjam dos dados encaminhados por meio do Sicom, o responsável deverá promover a substituição destas informações no sistema.”

Ademais, na supramencionada Instrução Normativa, dispõe-se que:

“**Art. 16.** Os titulares dos órgãos e das entidades mencionados no art. 6º desta Instrução são responsáveis pelos documentos e informações enviados e por eles responderão pessoalmente, na hipótese de ser apurada divergência ou omissão.

Art. 17. A omissão e divergência apuradas no envio de documento e informação de que trata esta Instrução ou o descumprimento dos prazos nela estabelecidos sujeitará o responsável às sanções previstas na Lei Complementar Estadual nº 102, de 17/1/2008”.

Isso posto, impende destacar que a divergência de informações acima averiguada configura óbice para que este Tribunal de Contas exerça adequadamente sua missão constitucional, bem assim para que se propicie a adequada transparência aos atos de gestão praticados pelos gestores, podendo caracterizar obstrução ao pleno exercício do controle externo.

Nessa contextura, reputo que a irregularidade *sub examine* constitui erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb, por afrontar mandamentos legais expressos e que devem ser do conhecimento dos agentes responsáveis pela esmerada disponibilização dos dados da municipalidade, razão pela qual **julgo procedente** o apontamento e **aplico multa** no valor de R\$500,00 (quinhentos reais) ao Sr. Joaquim de Abreu Filho.

Outrossim, **recomendo** ao atual gestor que se atente para a necessária fidedignidade das informações enviadas por meio dos diversos módulos do Sicom, de modo a conferir segurança e confiabilidade aos relatórios produzidos a partir desses dados, conforme disposto no art. 6º da INTC n.º 04/2017.

2. Irregularidades atinentes ao Processo n.º 084/2021 – Dispensa n.º 86/2021

2.1. Fraude na montagem de processo de dispensa de licitação para ocultar a contratação de empresa pertencente ao prefeito

No relatório final da CPI, registrou-se que, à época da realização do Processo n.º 084/2021 – Dispensa n.º 86/2021, cujo objeto foi “a locação de máquinas e caminhões basculantes para atendimento às demandas de manutenção de estradas vicinais e manutenção de bueiros” (peça n.º 44), foi utilizado maquinário da empresa “Argila Santa Marta”, da qual o então prefeito seria um dos donos, o que indicaria que o certame teria sido forjado.

A unidade técnica, no primevo relatório, a partir dos documentos presentes nos autos, sobrelevou a inexistência de provas concretas que pudessem atestar a ocorrência de fraude no processo de dispensa. Destacou, para tanto, que a:

“documentação que embasa o apontamento em discussão se restringe à cópia da dispensa e dos documentos de despesa correspondentes; e os depoimentos colhidos pela CPI se

limitam a apontar que caminhos supostamente pertencentes à empresa Argila Santa Clara teriam prestado serviços ao Município de Taparuba, sem, contudo, especificar datas”.

Ao compulsar a documentação instrutória da CPI, averigui que, de fato, não se comprovou a existência de liame subjetivo apto a demonstrar ter havido favorecimento da empresa do gestor no âmbito da Dispensa n.º 86/2021.

Conforme bem destacado pelo órgão técnico, a jurisprudência desta Corte de Contas é remansosa no sentido de que a “demonstração de fraude à licitação exige a comprovação de má-fé e a evidenciação do nexos causal entre a conduta das empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico e a frustração dos princípios e objetivos da licitação” (TCEMG, Denúncia n.º 1.066.598. Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão. Deliberada em 29/9/2022).

In casu, considerando a inexistência de prova robusta para evidenciar a intenção de fraudar, mediante montagem e dissimulação processual, acorde com a manifestação da unidade técnica, julgo improcedente este tópico.

2.2. Processo de contratação direta desacompanhado de documentos de habilitação elencados na legislação de regência

Apontou-se ainda, no relatório final da CPI, que o Processo n.º 084/2021 – Dispensa n.º 86/2021 estaria desacompanhado das certidões fiscais e trabalhistas necessárias.

A 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 2ª CFM, à peça n.º 48, enfatizou a ocorrência da seguinte irregularidade:

“[...] os autos da Dispensa n. 86/2021, de fato, foram instruídos apenas com a certidão negativa de tributos federais (pp. 98-99 da peça 44), ausentes, portanto, os demais documentos de habilitação pertinentes elencados pelos arts. 27 a 31 da Lei Federal n. 8.666/93; uma vez que a hipótese dos autos não se amolda ao permissivo do art. 32, §1º, da Lei de Licitações, tem-se por configurada a ofensa ao art. 27 do referido diploma.”

O Sr. Joaquim de Abreu Filho, em sua defesa, asseverou que a falta de certidões fiscais decorreria da ausência de corpo técnico-administrativo qualificado, bem como do caráter emergencial da contratação, diante do contexto de chuvas e da pandemia de Covid-19, destacando, ainda, inexistir irregularidade na quitação da nota de empenho, por não haver obrigatoriedade de emissão de nota fiscal.

Já o defendente Igor Rodrigues Pereira Almeida, com base na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, alegou a flexibilização na solicitação dos documentos de habilitação, em face do valor e da urgência da contratação, que visava assegurar a supremacia do interesse público. Salientou, em acréscimo, não ter havido erro grosseiro, diante da ausência de dano ao erário.

Por sua vez, o Sr. Cassio Ricardo Pereira Pinto, em suas razões de defesa, suscitou que a documentação considerada erroneamente como documento fiscal pela unidade técnica seria mero documento auxiliar, não havendo, no caso, obrigatoriedade de emissão de nota fiscal por se tratar de despesas com locação. Além disso, salientou que as expressões “patrol” e “motoniveladora” se refeririam a idêntico tipo de máquina”, inexistindo, pois, irregularidade na liquidação da despesa objeto da nota de empenho.

A unidade instrutória, em sede de reexame, destacou que “ainda que mais célere, a contratação direta via dispensa, independentemente do contexto, não prescinde do cumprimento das formalidades da Lei Federal n. 8.666/93, tampouco da apresentação dos documentos mínimos de habilitação listados pelo art. 27”, trazendo à colação decisões desta Corte de Contas no sentido de que, mesmo na ocorrência de dispensa de licitação, exige-se o cumprimento das formalidades exigidas na fase interna da licitação, tais como apresentação da devida habilitação da contratada.

Pois bem. Após análise da documentação referente ao Processo n.º 084/2021 – Dispensa n.º 86/2021 (peça n.º 44, p. 89/117), verifica-se que constam como documentos de habilitação tão somente a certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e a prova de inscrição do ato constitutivo da empresa contratada, tendo sido ignorados, pois, os demais documentos exigidos nos arts. 27 a 31 da então vigente Lei n.º 8.666/1993.

Em relação à importância de apresentação de toda a documentação necessária à habilitação de licitantes, o juradministrativista Marçal Justen Filho consigna que:

“os requisitos de habilitação consistem em exigências relacionadas com a determinação da idoneidade do licitante. É um conjunto de requisitos que se poderiam dizer indiciários, no sentido de que sua presença induz a presunção de que o sujeito dispõe de condições para executar satisfatoriamente o objeto licitados. Por decorrência, a ausência de requisito de habilitação acarreta o afastamento do licitante do certame, desconsiderando-se sua proposta. O elenco dos requisitos de habilitação está delinado em termo gerais nos arts. 27 a 32 da Lei de Licitações”. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª edição, São Paulo: Dialética, 2009. p. 383). (destaquei)

A contratação de empresas pela Administração Pública, sem apresentação da documentação comprobatória da sua correta habilitação configura irregularidade que sujeita o responsável à pena de multa, diante da ocorrência de erro grosseiro, por afronta a mandamentos insertos na legislação de regência.

Impende ressaltar que, independentemente do tamanho do município e da urgência da contratação, deve-se evitar a realização de processos de dispensa feitos açodadamente, desconsiderando normas e modelos existentes.

Assim, **julgo procedente** o apontamento e, por conseguinte, **aplico multas individuais** no valor de R\$500,00 (quinhentos reais) ao Sr. Joaquim de Abreu Filho, por ter ratificado a Dispensa n.º 86/2021 (peça n.º 44, p. 111), a despeito de não estar acompanhada de todos os documentos de habilitação cabíveis; e ao Sr. Igor Rodrigues Pereira Almeida, então Presidente da Comissão Permanente de Licitações, por ter atuado na condução do Processo de Dispensa n.º 86/2021 e ter subscrito o despacho que limitou os documentos de habilitação que foram exigidos do contratado (peça n.º 44, p. 98).

2.3. Realização de pagamentos sem a efetiva comprovação da prestação dos serviços

Adicionalmente, constou, no relatório final da CPI, a realização de despesas sem a devida comprovação, posto que houve pagamento com espede em nota fiscal não condizente com o objeto contido no processo de dispensa.

O órgão técnico, ao avaliar a nota de empenho relativa às despesas decorrentes da contratação direta em apreço, e o documento fiscal que a acompanha, apurou a ausência de comprovação da efetiva prestação dos serviços contratados, nos seguintes termos:

“ainda que a conferência ao teor da Nota Fiscal n. 000.000.0006 no site da Fazenda tenha ficado prejudicada pela qualidade da cópia apresentada à p. 115 da peça 44 (chave de acesso ilegível), vê-se, pela descrição dos serviços, que o referido documento fiscal não condiz inteiramente com os serviços contratados nos autos da Dispensa n. 86/2021, divergindo quanto ao valor da contratação (R\$870.000,00 em oposição aos R\$17.250,00 que justificaram a dispensa) e ao objeto do contrato (há menção a serviço de patrol ao invés de motoniveladora); entende-se configurada, assim, transgressão ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei Federal n. 4.320/64.”

Conforme exposto alhures, os defendentes Joaquim de Abreu Filho e Cássio Ricardo Pereira Pinto alegaram não ser obrigatória a emissão de nota fiscal para serviços de locação de

máquinas, enfatizando, para tanto, os termos da Súmula n.º 31 do STF, da Solução de Consulta COSIT n.º 295/2014, da Receita Federal, e do parecer técnico contábil n.º 0024.21.017477-7, emitido pelo Ministério Público Estadual.

A unidade técnica, após examinar os argumentos defensivos, ressaltou que a despeito de, *in casu*, não haver a exigência de emissão de nota fiscal, persistiu a irregularidade, posto que não foi apresentado qualquer outro documento que ateste a execução dos serviços, *ad litteram*:

“A análise centrou-se no exame do documento auxiliar da nota fiscal eletrônica porquanto foi este o documento apresentado em resposta à diligência desta Unidade (peça 32); nada obstante, ainda que se afaste da consideração o referido documento, tem-se que persiste a irregularidade inicialmente apontada, porquanto **inexistente, nos autos** (pp. 89-117 da peça 44), e em meio às defesas, **documento hábil que comprove a liquidação da despesa quitada** (ou seja, a efetiva prestação dos serviços), ao arrepio das disposições dos arts. 62 e 63 da Lei Federal n. 4.320/64”.

Nessa perspectiva, para realização das referidas despesas, devem ser cumpridas as exigências previstas no art. 63, § 2º, I, II e III, da Lei n.º 4.320/1964, que assim preconiza:

“**Art. 63.** A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”. (destaquei)

Outra não é a exegese plasmada no Enunciado da [Súmula n.º 93](#), desta Corte de Contas, *ipsis litteris*: “As despesas públicas que não se fizerem acompanhar de nota de empenho, de nota fiscal quitada ou documento equivalente de quitação são irregulares e poderão ensejar a responsabilização do gestor.”

Isso posto, observei que a Prefeitura Municipal emitiu a nota de empenho n.º 878/2021 (peça n.º 44, p. 113), no valor de R\$17.250,00, a qual foi acompanhada da Nota Fiscal n.º 000.000.006 (peça n.º 44, p. 115).

Contudo, consoante atestado pela 2ª CFM, “referido documento fiscal não condiz inteiramente com os serviços contratados nos autos da Dispensa n. 86/2021, divergindo quanto ao valor da contratação (R\$870.000,00 em oposição aos R\$17.250,00 que justificaram a dispensa) e ao objeto contrato (há menção a serviço de patrol ao invés de motoniveladora”.

Não bastasse, no próprio parecer técnico contábil n.º 0024.21.017477-7, emitido pelo Ministério Público Estadual, anexado pelos defendentes como meio de prova, consta que:

“a DANFE – Documento Auxiliar da Nota Fiscal apresentada, refere-se a uma nota fiscal de remessa para o acompanhamento das máquinas que foram locadas, observa-se que o valor é de R\$870.000 (oitocentos e setenta mil reais).

Diante disso esta nota fiscal não se refere ao serviço prestado constante na nota de empenho apresentada no valor de R\$17.250,00 (dezessete mil, duzentos e cinquenta reais).

[...]

Portanto, na locação de bens sem qualquer serviço a ele associado, a empresa locadora não se obriga a emitir nota fiscal de prestação de serviços, devendo o contratante considerar válido a apresentação de recibo, fatura ou documento equivalente que permita a identificação das informações básicas sobre a operação (data, nome do locador e locatário, valor, etc.). O recibo é útil para controle financeiro e deve ser regido por um contrato, para

que sejam prestadas as informações corretas ao fisco e, assim, seja evitado qualquer problema com a lei.”

É nítido, portanto, que a nota fiscal apresentada não possui correlação com a nota de empenho ora apreciada. Demais disso, verifiquei inexistir qualquer outro documento apto a atestar, de forma efetiva, a consecução dos serviços contratados, em desacordo com o preconizado no art. 63, § 2º, III, da Lei n.º 4.320/1964.

Dessarte, em face da afronta a expressos mandamentos legais, **aplico multas individuais**, no valor de R\$500,00 (quinhentos reais), ao Sr. Joaquim de Abreu Filho, ordenador de despesa da nota de empenho n.º 878/2021-001; e ao Sr. Cassio Ricardo Pereira Pinto, que atestou a liquidação das despesas, sem a devida comprovação da execução dos serviços.

Ademais, **recomendo** ao atual gestor que envide esforços com vistas a evitar a reincidência quanto a liquidação e o pagamento de despesas sem a devida observância ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.230/1964.

3. Aquisição de serviços mecânicos e borracharia sem os devidos procedimentos de dispensa de licitação

No relatório da CPI n.º 01/2021, consignou-se a realização de pagamentos irregulares às empresas individuais Elizeth da Silva Aguiar, Marcos Martins, Marlene Rodrigues, AP de Carvalho, Valter Willian Candido, Caio Henrique Barbosa e João Batista de Oliveira, visto não terem sido precedidas de procedimento licitatório.

Em sede de exame inicial, a unidade técnica apurou, mediante análise das notas de empenho relativas às despesas com as empresas acima mencionadas, que foram gastos R\$3.601,00 com aquisição de peças de veículos e R\$ 46.558,54 com manutenção automotiva corretiva e preventiva. Nesse contexto, apontou que tais valores não excederam o limite previsto no art. 24, II, da então vigente Lei Federal n.º 8.666/1993, levando-se em conta as atualizações promovidas por meio do Decreto n.º 9.412/2018, da Lei n.º 14.065/2020 e da Lei n.º 14.133/2021, de modo que se enquadrariam em contratações passíveis de serem realizadas mediante dispensa de licitação.

Todavia, o órgão técnico enfatizou que, em pesquisa ao Sicom, não localizou informações de processos de dispensas alusivos aos gastos retro enumerados, salientando que foram colacionados aos autos tão somente cópias das notas de empenho, notas fiscais e comprovantes de pagamento.

Dessa maneira, considerou irregular a ausência de procedimentos de dispensa de licitação anteriores a tais gastos, que pudessem indicar a devida motivação da contratação e da escolha do fornecedor, bem como a realização de pesquisa de preços de mercado, requisitos impostos no parágrafo único do art. 26 da Lei n.º 8.666/1993, vigente à época.

Em sua defesa, o Sr. Joaquim de Abreu Filho justificou a falha pelo contexto existente à época dos gastos, notadamente a pandemia de Covid-19 e a ausência de corpo técnico na Prefeitura.

No relatório final, o órgão técnico manteve o apontamento.

É consabido que, em regra, as contratações públicas devem ser precedidas de licitação, excepcionando-se as hipóteses de dispensa e inexigibilidade outrora preceituadas nos arts. 24 e 25 da Lei n.º 8.666/1993, vigente na época da realização das despesas. Na dispensa de licitação existem situações nas quais, apesar de ser viável a competição, reconhece-se que a realização do procedimento nos moldes estabelecidos não seria adequada ao atendimento do interesse público, a exemplo do disposto no art. 24, II, da referida lei, que abrangia as aquisições e serviços de pequena monta como os ora analisados, *in verbis*:

“**Art. 24.** É dispensável a licitação:

[...]

II – para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea a, do inc. II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez.”

Não obstante, urge salientar que o fato de as contratações diretas por dispensa seguirem procedimento simplificado não as isenta do cumprimento dos trâmites regulares. Ao contrário, por se tratar de exceção à regra geral da licitação pública, o processo deverá ser instruído com todos os elementos essenciais à comprovação da observância dos critérios que justificam a escolha da forma de contratar e do contratado, a teor do então vigente art. 26, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993, em atenção aos princípios inerentes a todo ato administrativo, como a moralidade, a transparência e o interesse público.

Nesse diapasão, trago a lume os ensinamentos do administrativista Marçal Justen Filho acerca das contratações de valor reduzido:

“Mesmo quando se trate de contratação de valor reduzido, não se justifica a ausência de providências para obter a utilização mais eficiente dos recursos públicos. A Administração está obrigada a adotar procedimentos seletivos simplificados, especialmente quando tal for compatível com as circunstâncias. É o que se passa, por exemplo, no caso do art. 24, I e II. Sem incorrer em dispêndios econômicos ou temporais excessivos, deverá verificar os preços de mercado, convidar interessados, receber propostas e manter cadastro de fornecedores para contratações de pequeno valor. Impõe-se que seja instaurado um procedimento formal de disputa pela contratação.” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 18ª ed. – SP: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 651)

Ao perscrutar os autos, verifiquei que as notas de empenho e comprovantes fiscais mencionados pela unidade técnica encontram-se colacionados à peça n.º 44. Com efeito, não consta na referida documentação a devida realização de procedimentos de dispensa de licitação, visando ao cumprimento dos requisitos previstos na legislação de regência vigente à época, configurando-se, inequivocamente, a irregularidade apontada pela unidade técnica.

Por conseguinte, **julgo procedente** o presente apontamento e **aplico multa** de R\$500,00 (quinhentos reais) ao Sr. Joaquim de Abreu Filho, por ter assumido o pagamento de despesas à revelia do procedimento de justificação estabelecido no art. 26 da então vigente Lei Federal n.º 8.666/1993.

Recomendo, ainda, que o atual gestor se atente aos requisitos hodiernamente exigidos no art. 72 da Lei n.º 14.113/2021 para a realização de processos de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitações.

4. Irregularidades no Processo Licitatório n.º 13/2021 – Convite n.º 003/2021

No relatório final da CPI n.º 01/2021, apontou-se que o Processo Licitatório n.º 13/2021 – Convite n.º 003/2021 fora realizado em março de 2021, sendo que, antes da realização do certame, em fevereiro, ocorreram despesas com idêntico objeto licitado (serviços de limpeza no Distrito de Três Barras), o que indicaria mácula ao processo licitatório.

A unidade técnica, em exame inicial, ressaltou que a documentação alusiva ao apontamento não atestaria, com evidência segura, a ocorrência de fraude, *in verbis*:

“- em fevereiro de 2021, foram emitidas duas notas de empenho em favor de Onésimo Rodrigues de Paula (NEs n. 248/2021-001 e 248/2021-002 – pp. 271-279 da peça 36), relativas a serviços de limpeza no “Distrito de Três Barras”, incluindo o emprego de mão

de obra, transporte de lixo e maquinário; as despesas foram contratadas diretamente e totalizaram R\$9.400,00 (nove mil e quatrocentos reais);

- em março de 2021, foi deflagrado certame licitatório (Processo n. 013/2021, Convite n. 003/2021 – pp. 193-270 da peça 36), visando aquisição de serviços continuados de limpeza urbana no “Distrito de São Sebastião das Três Barras” com emprego de maquinário para retirada de entulho e lixo; o contrato celebrado, no valor de R\$55.800,00 (cinquenta e cinco mil e oitocentos reais), foi assinado em 12 de abril de 2021; não foram localizados no Sicom empenhos relacionados ao processo.

Ainda que o objeto das despesas se assemelhem, a discrepância entre os valores do contrato e dos empenhos, bem como a natureza continuada do objeto do certame impedem que se afirme que o Convite n. 003/2021 tenha sido forjado no intuito de regularizar despesas previamente adquiridas, em favor do fornecedor ao final contratado.” (destaquei)

O órgão técnico, contudo, ressaltou a inexistência de procedimento de dispensa de licitação anterior a tais gastos, que pudesse indicar a devida motivação da contratação e da escolha do fornecedor, bem como a realização de pesquisa de preços de mercado, requisitos impostos pelo art. 26 da Lei n.º 8.666/1993, em vigor à época.

O defendente Joaquim de Abreu Filho alegou que realizou a contratação direta para atender à população do distrito de Três Barras, local de difícil acesso, que estaria “*totalmente abandonado*”. Afirmou, ainda, que advertiu os servidores responsáveis para adotarem o correto procedimento nas futuras contratações mediante dispensa de licitação.

A unidade técnica, em sede de reexame, manteve o apontamento.

Ratifico a exegese plasmada no relatório técnico, posto que, pelos elementos probatórios, contidos à peça n.º 36, não há como se concluir, de forma segura, que o Convite n.º 003/2021 tenha sido forjado no intuito de justificar as despesas contidas na notas de empenho n.ºs 248/2021-001 e 248/2021-002, no montante de R\$9.400,00. Além disso, acrescento que as referidas notas de empenho destacam que os gastos ocorreram em caráter emergencial.

Lado outro, visto que, de fato, não consta nos autos a devida realização de procedimento de dispensa de licitação para os gastos previstos nas notas de empenho n.ºs 248/2021-001 e 248/2021-002, visando ao cumprimento dos requisitos previstos no art. 26 da então vigente Lei n.º 8.666/1993, ficou configurada a irregularidade suscitada pela unidade técnica, de modo que, pelos fundamentos já expostos no item anterior, **julgo procedente** o apontamento e **aplico multa** de R\$500,00 (quinhentos reais) ao Sr. Joaquim de Abreu Filho.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **julgo parcialmente procedente** a representação e, com fundamento nas disposições do art. 85, II, da Lei Complementar n.º 102/2008, **aplico multas individuais** aos responsáveis, nos seguintes termos:

a) R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) ao então Prefeito Joaquim de Abreu Filho, sendo: **a1)** R\$500,00 (quinhentos reais) pelo envio de dados ao Sicom, referentes aos gastos com combustíveis no período de janeiro a maio de 2021, não condizentes com as reais despesas expandidas, em desacordo com o previsto no art. 6º da Instrução Normativa TCEMG n.º 4/2017 ([item 1.2](#)); **a2)** R\$500,00 (quinhentos reais) por ter ratificado o Processo de Dispensa n.º 86/2021, a despeito de não estar acompanhado de todos os documentos de habilitação exigidos nos arts. 27 a 31 da então vigente Lei n.º 8.666/1993 ([item 2.2](#)); **a3)** R\$500,00 (quinhentos reais), em face do pagamento de despesa sem a efetiva comprovação da execução dos serviços, em afronta aos ditames dos arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.230/1964 ([item 2.3](#)); **a4)** R\$500,00 (quinhentos reais), em decorrência da ausência de procedimentos de dispensa de

licitação anteriores aos gastos com aquisição de peças e serviços de manutenção corretiva e preventiva dos veículos da Prefeitura, em ofensa ao disposto no parágrafo único do art. 26 da Lei n.º 8.666/1993, em vigor à época ([item 3](#)); e **a5**) R\$500,00 (quinhentos reais), diante da ausência de procedimento de dispensa de licitação anterior aos gastos com serviços de limpeza no Distrito de Três Barras ocorridos em março de 2021, em desconformidade com o preconizado no parágrafo único do art. 26 da então vigente Lei n.º 8.666/1993 ([item 4](#));

b) R\$500,00 (quinhentos reais) ao Sr. Igor Rodrigues Pereira Almeida, então Presidente da Comissão Permanente de Licitações, por ter atuado na condução do Processo de Dispensa n.º 86/2021 e por ter assinado o despacho que limitou os documentos de habilitação que foram exigidos do contratado, contrariando o disposto nos arts. 27 a 31 da então vigente Lei n.º 8.666/1993 ([item 2.2](#)); e

c) R\$500,00 (quinhentos reais) ao Sr. Cassio Ricardo Pereira Pinto, Secretário Municipal de Transportes e Serviços Urbanos à época, por, como responsável pela liquidação das despesas da nota de empenho n.º 878/2021-001, permitir o pagamento de despesas sem a efetiva comprovação da execução dos serviços, em afronta ao preceituado nos arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.230/1964 ([item 2.3](#)).

Recomendo, ademais, que o atual Chefe do Executivo: **i)** atente-se acerca da necessária fidedignidade das informações enviadas por meio dos diversos módulos do Sicom; **ii)** envide esforços com vistas a evitar a reincidência quanto à liquidação e ao pagamento de despesas sem a efetiva comprovação da execução dos serviços, em observância ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.230/1964; e **iii)** observe fielmente os requisitos exigidos no art. 72 da Lei n.º 14.113/2021 na realização de processos de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitações.

Intimem-se as partes acerca do inteiro teor desta decisão e, findos os procedimentos pertinentes, **arquivem-se** os autos.

bm/ms

