

RECURSO ORDINÁRIO N. 859158

ÓRGÃO: Câmara Municipal de Belo Horizonte

RECORRENTE(S): Sílvio Higinio de Rezende

PROCESSO(S) REFERENTE(S): 740268, Inspeção Ordinária – Licitação, Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2005/2006.

PROCURADOR(ES): Guilherme Nunes de Avelar Neto – OAB/MG 50330, Cláudio Hamilton Lara Meirelles – OAB/MG 24711 e outros.

MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães

RELATOR: Conselheiro Wanderley Ávila

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – NEGADO PROVIMENTO.

Diante da inexistência de argumentos constantes na peça recursal capazes de alterar o mérito da decisão, nega-se provimento ao recurso. Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, determina-se o arquivamento dos autos.

Tribunal Pleno

I - RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto por Sílvio Higinio de Carvalho, Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte, em face de decisão proferida pela Segunda Câmara, em 19/05/2013, nos autos do Processo de Inspeção Ordinária-Licitação nº 740.268 realizada na Câmara Municipal de Belo Horizonte objetivando a comprovação da legalidade dos atos administrativos praticados e o cumprimento das disposições legais, procedendo-se à análise das despesas sujeitas à realização de procedimentos licitatórios no período de janeiro de 2005 a dezembro de 2006, sendo o Recorrente o ordenador de despesas.

Naquela oportunidade, conforme acórdão de fls. 1.196/1.197 dos autos respectivos, os Senhores Conselheiros da Segunda Câmara decidiram, por unanimidade, em julgar irregulares procedimentos e em aplicar multas ao Recorrente nos seguintes termos:

a) no valor de R\$1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 85, I, da Lei Complementar n. 102/08 e do art. 318, I, do Regimento Interno desta Corte – RITCMG, pelas irregularidades referentes às deficiências no controle interno, apontadas no item I do relatório, uma vez que não foram observados os preceitos do art. 5º, II, da Instrução Normativa n. 08/2003 do TCEMG, bem como dos arts. 16, 26, 38, caput e incisos, e o parágrafo único do art. 61 da Lei Federal n. 8.666/93;

b) no valor de R\$1.000,00 (um mil reais), nos termos do art. 85, I, da Lei Complementar n. 102/08 e do art. 318, I, do RITCMG, em razão das contratações efetuadas sem a realização de procedimento licitatório, relativas à aquisição de material de escritório, apontadas no item II, no valor atualizado de R\$22.072,23 (vinte e dois mil, setenta e dois reais e vinte e três centavos), por contrariarem o art. 2º c/c inciso II do art. 24 da Lei Federal n. 8.666/93;

c) no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), nos termos do art. 85, I e II, da Lei Complementar n. 102/08 e do art. 318, II, do RITCMG, pelas irregularidades referentes à contratação realizada mediante Processo de Dispensa n. 01425, no valor atualizado de R\$118.776,95 (cento e dezoito mil, setecentos e setenta e seis reais e noventa e cinco centavos), apontada no item III.1, em função da gravidade das infrações aos dispositivos legais: inciso III do § 2º do art. 7º; § 7º do art. 22; e parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/93; bem como aos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar Federal n. 101/2000;

d) no valor de R\$13.000,00 (treze mil reais), nos termos do art. 85, I e II, da Lei Complementar n. 102/08 e do art. 318, II, do RITCMG, pelas irregularidades referentes à contratação realizada mediante Processo de Inexigibilidade n. 01168, no valor atualizado de R\$3.501.328,01 (três milhões, quinhentos e um mil, trezentos e vinte e oito reais e um centavo), apontada no item III.2, em função da gravidade das infrações aos dispositivos legais: incisos I e II do § 2º do art. 7º; inciso III do art. 26; art. 38; § 2º do art. 65; e caput do art. 67, todos da Lei Federal n. 8.666/93, bem como os incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar n. 101/2000.

Inconformado com a citada decisão, apresentou o Recorrente o presente apelo (petição de fls. 01/25).

Em despacho de fls. 727, considerando os termos contidos na certidão de fls. 725, a então Relatora, Conselheira Adriene Andrade, admitiu o recurso e determinou o encaminhamento dos autos ao órgão técnico, para manifestação, e, em seguida, ao Ministério Público de Contas, para emissão de parecer conclusivo.

A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, em seu parecer de fls. 728 a 737, opina pelo não provimento do presente recurso, uma vez que o recorrente não apresentou justificativas e documentos suficientes para modificar a decisão proferida por esta Corte.

O Ministério Público de Contas, às fls. 741/742, opina pelo conhecimento e não provimento do recurso, mantendo-se a decisão recorrida.

É o Relatório.

II – VOTO:

II.1 - Preliminar de Admissibilidade:

Conheço do presente recurso ordinário, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade quanto à parte e a tempestividade. O recurso foi interposto por parte legítima, consoante o art. 164, *caput*, c/c art. 325, I, do Regimento Interno deste Tribunal. Ademais, observou-se o prazo recursal de 30 (trinta) dias, previsto no art. 335 c/c art. 168 da Resolução nº 12/2008, haja vista que o comprovante de recebimento de intimação do Recorrente foi juntado aos autos em 15/07/2011 (fls. 1.203 do Processo de Inspeção Ordinária-Licitação) e o recurso foi protocolizado em 11/08/2011 (fls. 01 do processo respectivo).

II.2 – Mérito

Extensas são a defesa e sua análise, realizada pela unidade técnica, motivo pelo qual, em observância ao princípio da eficiência e da economicidade, adoto, com algumas intervenções, o estudo por esta apresentada, acostado às fls. 728 a 738, como fundamento deste voto, fazendo uso, *in casu*, da intitulada motivação *per relationem*¹.

Eis o estudo técnico, *in verbis*:

9. Alega em síntese o recorrente que:

10.a) adotava-se na Câmara entendimento diverso ao TCE no que toca ao princípio da unidade processual:

11. A Câmara Municipal interpretava de forma diferente o princípio da unidade se comparado ao entendimento do Tribunal de Contas, mas sem que houvesse risco ao controle da execução contratual ou controle externo; a ordem dos processos era baseada na cronologia executiva das contratações; justificou que o pagamento parcelado para cada parcela efetivava-se outro processo específico; tal entendimento era baseado no livro-caixa e com o fito de dar visibilidade à execução orçamentária; ausência de prejuízo para o controle orçamentário e financeiro; noticiou-se que após decisão desta Corte para o biênio 2009-2010 sobre o mesmo item a Câmara passou a adotar o entendimento do TCE.

¹ Motivação *per relationem* se caracteriza pela remissão que o ato judicial expressamente faz a outras manifestações ou peças processuais existentes nos autos, mesmo as produzidas pelas partes, pelo Ministério Público ou por autoridades públicas, cujo teor indique os fundamentos de fato e ou de direito que justifiquem a decisão emanada do Poder Judiciário. Precedentes: MS 25.936-ED, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-6-2007, Plenário, DJE de 18-9-2009. ([HTTP://junior-dpj.blogspot.com.br/2011/11/tecnica-da-motivacao-per-relationem.html](http://junior-dpj.blogspot.com.br/2011/11/tecnica-da-motivacao-per-relationem.html))

12.b) sobre a formalização dos processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, tem-se que:

13.b.1.) ADVERSVIS MULTIPERFIL LTDA, alega o Recorrente ter havido apenas equívoco na formalização do processo de justificação por não constar expressamente os artigos legais que consubstanciaram a contratação.

14.b.2) BELING ENGENHARIA EMPREENDIMENTOS LTDA, alega não ter havido prazo hábil para realização de outra licitação para construção do fosso, tendo em vista o prazo de entrega do elevador, e que a licitação realizada não teve propostas, art. 24, V, da Lei 8.666/93; informa ainda que a urgência com instalação do elevador se deve ao Ministério Público com o fito de promover maior acessibilidade; alega, ainda, que houve falha em não juntar o comprovante de recursos orçamentários, já que o mesmo fez parte da licitação frustrada, pois se entendeu que os dois - dispensa e licitação - se tratavam de um único processo; e quanto a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e de declaração de adequação da despesa com as normas orçamentárias e que isso não trouxe prejuízo, já que havia recurso orçamentário.

15.b.3) FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISAS - FUNDEP, alega que a contratação se deu em decorrência da experiência do corpo técnico da fundação e que a ausência de pesquisa de mercado para a realização das prorrogações contratuais justifica-se pela ausência de alteração do preço contratado; e que o preço praticado pela FUNDEP tinha sido objeto de pesquisa interna e só depois foi realizada a cotação formal, porém, mesmo assim o preço ficou dentro do praticado pelo mercado, que a ausência de comprovação de recursos orçamentários se deu por divergência de entendimento, já que se entendia que era necessária apenas para despesas continuadas, nos termos da LRF, que os itens de projeto básico e demais expedientes acerca da contratação eram feitos pela FUNDEP, mas fruto de discussão com a equipe da contratante.

16. Ainda no que se refere à FUNDEP, o Recorrente alega que a mesma foi escolhida pela grande complexidade do sistema que seria criado no âmbito da Câmara Municipal vinculado ao processo legislativo e a altíssima capacidade técnica do corpo técnico da entidade. A contratação apresentou como irregularidade a superação do limite de 25%, ausência de justificativa de preço para os aditivos, bem como ausência de acompanhamento da execução do contrato e das horas trabalhadas.

17.b.4) RPS RIO'S PROJETOS E SISTEMAS LTDA., alega o Recorrente ter havido apenas equívoco na formalização do processo de justificação por não constar expressamente os artigos legais que consubstanciaram a contratação.

18.c) Inexistência de cadastro informatizado de fornecedores, alega o Recorrente que sugerirá à Câmara que tome medidas para aperfeiçoar este procedimento.

19.d) Justifica o Recorrente que a publicidade das aquisições da Câmara se dava por meio da internet com o intuito de maior alcance que os jornais oficiais, sendo que tal medida não almejava se furtar ao preceito legal.

20.e) No que se refere às despesas realizadas sem licitação, o Recorrente alega que houve erro de classificação nas rubricas, atribuindo como material de escritório cartuchos de toner e cilindro para multifuncional, sendo que esses itens seriam 'material de informática'.

(...)

FUNDAMENTAÇÃO

Irregularidade no controle interno

23. O dever da Administração Pública em realizar controle interno efetivo está inserido no princípio constitucional da eficiência da administração, art. 37, caput, CF/88.

24. O controle dos processos licitatórios deve obedecer ao preceito dos arts. 16, 38 e 61 da Lei 8.666/93. Ademais, segundo inspeção, f. 6, 7 e 14 do Processo 740.268, não foi respeitada a exigência do art. 38 da Lei 8.666/93 no que toca a unicidade processual, bem como desrespeito ao art. 26 da Lei 8.666/93 sem a necessária formalização do procedimento de justificação nos processos de dispensa e inexigibilidade.

25. Cite-se, ainda, Acórdão do TCU 1300/2003 da Primeira Câmara, verbis:

"Devem ser observadas, com rigor, as disposições da Lei nº 8.666/93, de 1993, notadamente o art. 38, atuando um único processo para cada procedimento licitatório, ao qual serão juntados o contrato e respectivos termos aditivos, assim como os demais documentos relativos à licitação."

26. Na mesma esteira a jurisprudência do TCEMG quanto à necessidade de controle dos atos licitatórios, verbis:

Contrato. Ausência de autorização do procedimento, de publicação e dos atos de homologação e adjudicação. "(...) considerando a ausência da autorização ou justificativa para a realização do procedimento licitatório, a ausência da publicação do 10 termo aditivo, bem como a falta dos atos de adjudicação do objeto da licitação e da homologação do procedimento, contrariando o disposto no art. 38, caput e inciso VII e art. 61, parágrafo único, da Lei 8.666/93, VOTO pela irregularidade do procedimento licitatório, modalidade tomada de preços, e, em consequência, do instrumento contratual e seus termos aditivos". (Contrato nº 607599. ReI. Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão do dia 03/05/2005)

27. O Recorrente confessou a ocorrência do equívoco no entendimento acerca do princípio da unicidade processual, porém suas alegações não são capazes de corrigir os fatos constatados pela inspeção, já que não cumpria o determinado na legislação pertinente e conforme as determinações deste Tribunal.

28. Tem-se que os procedimentos traçados na Lei de Licitações e considerados pelo Recorrente como formalismos na verdade são formalidades que visam o controle, a uniformidade e representam a submissão imperiosa do administrador público ao princípio da legalidade.

29. Portanto, no que se refere ao item em comento, o descumprimento do preceito legal traz prejuízos não só a execução do serviço contratado, mas aos princípios da moralidade e eficiência, além de dificultar a atividade do controle externo dos órgãos de fiscalização.

Irregularidade nos procedimentos relativos às contratações realizadas sem a apresentação do processo licitatório

30. O Recorrente alega que o erro se deve a classificação das despesas como de material de escritório ao invés de material de informática, porém, ao analisarmos os documentos apresentados não há como depreender que esta seria a razão apontada para a ausência dos procedimentos legais.

31. Ademais, como bem levantado no voto do Conselheiro Sebastião Helvécio, itens de informática estão intimamente vinculados a de escritório, não havendo por si só erro na classificação orçamentária.

32. Por isso, não cabe razão o recorrente neste ponto.

Irregularidade no contrato com a ADVERSVIS MULTIPERFIL LTDA e RPS RIO'S PROJETOS E SISTEMAS LTDA

33. Quanto a essas contratações o Recorrente alega simplesmente que houve equívoco nos processo de justificação, porém, como dito acima, o procedimento na Lei 8.666/93, art. 26, serve de controle para apurar a legalidade na contratação sem licitação e alega o Recorrente ter havido apenas equívoco na formalização do processo de justificação por não constar expressamente os artigos legais que consubstanciaram a contratação.

34. Portanto, não merece acolhida a alegação de simples equívoco para afastar a irregularidade.

Irregularidade no contrato com a BELING ENGENHARIA EMPREENDIMENTOS LTDA.

35. No que se refere a este contrato, importa observar que não se pode confundir falha no planejamento e ineficiência com ausência de prazo para repetição de certame licitatório.

36. Não há nos autos do convite 06/2006 e, tampouco, na Dispensa 01425, justificativa de que a repetição do convite traria algum prejuízo à Administração, em desacordo com o art. 22, §7º, da Lei 8.666/93.

37. Ademais, houve o desrespeito aos incisos I e II do art. 16 da LC 101/2000, referentes ao impacto orçamentário e financeiro da despesa, e da compatibilidade desta com a LOA.

38. Por isso, não há que se modificar a decisão prolatada, tendo em vista que as alegações trazidas não são suficientes para alterar os elementos de convicção do processo de inspeção.

Irregularidade no contrato com a FUNDEP

39. *No que se refere à contratação da FUNDEP tem-se que todo contrato público deve, incondicionalmente, ser decorrente de um procedimento administrativo que poderá ser licitatório ou justificação de dispensa ou inexigibilidade.*

40. *A lei não estabelece distinção para aplicação dos percentuais limites de aditamentos contratuais em função da modalidade em que a contratação ocorreu, ou seja, se um bem, obra ou serviço tiver sido contratado por qualquer das modalidades de licitação, ou ainda por meio de um processo de dispensa ou de inexigibilidade, a partir da assinatura do pacto essas modalidades não farão diferença alguma quando o assunto for referente às alterações contratuais, incluindo os aditamentos, quando as regras a serem observadas estão bem delineadas no art. 65 da Lei 8.666/93.*

41. *Diante da necessidade de se acrescentar ou suprimir quantidade de algum item do contrato, a Administração deve considerar o valor inicial atualizado do item para calcular o acréscimo ou a supressão pretendida.*

42. *Eis a decisão do TCU sobre o tema, verbis:*

Acórdão 424/2003 Plenário

(...) aparenta ser de bom alvitre admitir que os acréscimos e supressões permitidos à luz da disciplina inserta no artigo 65, § 1º, da Lei 8.443/92 (aplicáveis à alteração contratual), possam também ser realizados no momento antecedente à contratação, desde que observem o limite de 25% para aditivos em contratos administrativos.

43. *Outro ponto que não pode ser desconsiderado é a ausência de pesquisa de preço, este requisito é essencial para que se possa verificar a economicidade e vantajosidade da contratação operada pela Administração Pública, além de estar exigido no art. 26, parágrafo único, III - justificativa do preço, da Lei 8.666/93.*

44. *A jurisprudência desta Corte de Contas, também, não afasta a demonstração do cumprimento do requisito do preço vantajoso e compatível com o mercado nas contratações públicas, conforme trechos abaixo transcritos:*

Licitação. Justificativa de preço em inexigibilidade. "Um dos princípios norteadores da Administração Pública é o da economicidade, que visa ao menor dispêndio de recursos para o pleno atendimento do interesse público, [de modo que] até mesmo o processo de inexigibilidade deve ser instruído com a justificativa de preço". (Licitação nº 616273. Rel. Conselheiro Elmo Braz. Sessão do dia 04/03/2004)

Licitação. Necessidade de demonstrar que o preço é vantajoso. "Cabe lembrar que é preciso sempre, em face do princípio da economicidade, demonstrar que o preço ajustado é vantajoso e compatível com os de mercado". (Licitação n.o 695862. Rel. Conselheiro Moura e Castro. Sessão do dia 10/10/2006)

45. *Por isso, também, não assiste razão ao recorrente quanto a não realização da pesquisa de preço no momento da contratação nem na celebração do aditivo contratual, tendo em vista a imprescindibilidade da demonstração do requisito do preço vantajoso e compatível.*

46. *Ainda no que se refere à contratação da FUNDEP, houve falha no acompanhamento da execução do contrato. Ressalte-se que tal execução era por hora e seu não acompanhamento implicava no próprio valor a ser pago pelo Poder Legislativo Municipal.*

47. *A importância do acompanhamento da execução contratual é vital para o bom gasto do dinheiro público, além de ser prevista na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, verbis: "Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de: (. . .) III - fiscalizar-lhes a execução."*

48. *Mais, uma vez o Tribunal de Contas se manifesta pelo dever do gestor público em acompanhar a execução contratual. Ademais, este acompanhamento deve ser formalizado e documentado não bastando simples alegações em que técnicos da Câmara Municipal participavam de reuniões na sede da contratada para discutir a evolução dos trabalhos.*

49. *Eis trecho do julgado TCE, verbis:*

Representação. Acompanhamento da execução do contrato permite providências antecipadas.

"(...) os incisos III e IV do art. 58 da Lei 8.666/93 conferem à Administração o dever de fiscalizar a execução contratual e aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste, como comenta Marçal Justen Filho: 'A Administração tem o poder-dever de acompanhar atentamente a atuação do particular. O dever de promover os direitos fundamentais não se coaduna com uma atuação passiva da Administração. Se o particular não executar corretamente a prestação contratada, a Administração deverá atentar para isso de imediato. A atividade permanente de fiscalização permite à Administração detectar, de antemão, práticas irregulares ou defeituosas. Poderá verificar, antecipadamente, que o cronograma previsto não será cumprido. Enfim, a Administração poderá adotar com maior presteza as providências necessárias para resguardar os interesses fundamentais' (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed., 2003, p. 119)". (Representação nº 723250. Rel. Conselheira Adriene Andrade. Sessão do dia 08/05/2007)

50. *O ato de acompanhar a execução contratual deve ser realizado de forma efetiva e comprovado documentalmente, sobretudo, em contratação realizada por hora trabalhada como no caso em análise.*

51. Outra não é a posição desta Corte de Contas, verbis:

Licitação. Ausência de documentos. Vício de finalidade. "Um processo bem instruído é o testemunho documental de que a licitação alcançou o fim colimado pela Administração, qual seja, o interesse público. A ausência de documentação escrita dos atos da licitação (...) compromete o acompanhamento pelos licitantes dos atos da Administração, além de dificultar a fiscalização pelos órgãos de controle. (...) Se nos autos do processo não se encontrarem todos os atos que conduziram ao resultado, ou se tais atos não se apresentarem legítimos e válidos, estaremos diante de vício de finalidade, comprometendo todo o certame". (Licitação nº 437382. Rel. Conselheiro Moura e Castro. Sessão do dia 30/01/2007)

52. Portanto, o recorrente não trouxe argumentos capazes de afastar a aplicação da penalidade de multa no que se refere ao item A contratação da FUNDEP.

56. Destarte, não há que se considerar as alegações trazidas pelo Recorrente, pois as irregularidades ocorridas na execução/contratação da FUNDEP se mostraram patentes e o recurso apresentado não foi capaz de alterar os dados apurados pela análise desta Corte de Contas.

Por todo o exposto, e plenamente de acordo com os entendimentos manifestados pelo Órgão Técnico e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, considerando que as razões do apelo não revelam fundamentos suficientes para conferir exegese diversa daquela contida na decisão recorrida, nego provimento ao recurso, mantendo a decisão pelos seus jurídicos fundamentos, permanecendo inalterados os valores das multas aplicadas.

Intime-se o Recorrente para que, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência da decisão, efetue e comprove o recolhimento do valor devido, na forma prevista no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

art. 365 do RITCEMG. Comprovado o recolhimento integral da multa, dê-se quitação ao responsável.

Transitada em julgado a decisão sem o recolhimento das multas, emita-se e encaminhe-se a “Certidão de Débito” ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para as providências necessárias.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I do RITCEMG.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, incorporado neste o relatório, na conformidade da Ata de Julgamento, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em negar provimento ao recurso, mantendo-se incólume a decisão proferida. Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos. Intime-se o Recorrente.

Plenário Governador Milton Campos, 03 de dezembro de 2014.

SEBASTIÃO HELVECIO
Presidente em exercício

WANDERLEY ÁVILA
Relator

(assinado eletronicamente)

RRMA/Cf