



Decisão 01576/2024-7 - 1ª Câmara

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 01974/2024-4

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: PMM - Prefeitura Municipal de Montanha

Relator: Davi Diniz de Carvalho

Representante: EDILSON TIGRE PEREIRA

Responsável: ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO, ELANDRA PARDINHO MEDEIRO

REPRESENTAÇÃO – PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTANHA – CONTRATAÇÃO DE SHOWS, ARTISTAS, ESTRUTURAS E APOIO LOGÍSTICO PARA EVENTO FESTIVO – PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR – NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR – INDEFERIR – NOTIFICAR – CONVERTER PARA O RITO ORDINÁRIO.

No início ou no curso de qualquer processo, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares, observado o rito sumário previsto no RITCEES, desde que presentes os seguintes requisitos: I - fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio; e II - risco de ineficácia da decisão de mérito;

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Trata-se de representação (doc. 2), com pedido de concessão de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES), em que narra supostas irregularidades em diversos contratos firmados pela Prefeitura Municipal de Montanha (PMM), relacionados a apresentações artísticas para o evento de comemoração da emancipação do Município.

O representante alega, em síntese, as seguintes irregularidades: a) desvio do interesse público primário nas referidas contratações, por causa não apenas do elevado valor despendido em contratações para shows artísticos nos últimos sete meses (próximo de cinco milhões de reais), como também em razão de situação crítica na prestação de serviços públicos essenciais no Município (a exemplo de saneamento básico, prevenção de riscos geológicos e saúde); b) superfaturamento com direcionamento da contratação, uma vez que as mesmas empresas foram contratadas para ambos os eventos artísticos (Magnago Eventos e Locações; Marques Estrutura Ltda.), e os objetos presentes nos termos de referência foram genéricos; c) contratos firmados na véspera do evento, de forma a dificultar as ações de controle externo, e idênticos pareceres jurídicos para todos os contratos; d) pesquisas de preços com irregularidades; e) contratos não foram registrados em cartório nem publicados no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP); f) credenciamento de artistas locais com irregularidade; g) pareceres jurídicos emitidos na mesma data; h) recontração de fornecedores, quando ainda vigente contrato anterior; i) fracionamento de despesas, sob dispensa de licitação, no mesmo ramo; j) indícios de superfaturamento, pois houve nova contratação no montante de cem mil reais, quando contratação ocorrida sete meses antes, para o mesmo objeto, atingiu o valor de sessenta mil reais; e k) dotações orçamentárias genéricas para as contratações com as empresas Magnago Eventos e Locações e Marques Estrutura Ltda., atingindo dois exercícios financeiros.

Inicialmente, na Decisão Monocrática 351/2024 (doc. 8), conheceu a representação e determinou a notificação prévia do Sr. André dos Santos Sampaio (Prefeito Municipal) e da Sra. Elandra Pardini Medeiro (Secretária Municipal de Cultura, Desporto e Turismo), para que apresentassem os esclarecimentos preliminares sobre os fatos questionados, tendo em vista o pedido de concessão de medida cautelar.

Devidamente notificados, tempestivamente, os responsáveis apresentaram esclarecimentos (docs. 13-72).

Em seguida, por meio do Despacho 12423/2024 (doc. 74), os autos foram encaminhados à Secretaria Geral de Controle Externo (SEGEX) para instrução.

Ato contínuo, o Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações (NOF) realizou a Análise de Seletividade 123/2024 (doc. 76), em que considerou a representação selecionável, em observância aos pressupostos de risco, materialidade, relevância e oportunidade nas ações de controle. Em seguida, o NOF elaborou a Manifestação Técnica de Cautelar (MTC) 19/2024 (doc. 77), em que, em suma, propôs o indeferimento da medida cautelar pleiteada.

É o relatório.

II FUNDAMENTOS

Trata-se de representação, apresentada ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e no art. 101, *caput*, da Lei Complementar Estadual (LC) 621, de 8 de março de 2012. Em decorrência, por força do art. 50, inciso II, alínea “c”, c/c o parágrafo único do art. 101, ambos da LC 621/2012, instaura-se na Corte um processo de controle externo cuja natureza é de fiscalização ao qual se aplicam, no que couber, as normas relativas à denúncia.

A respeito dos pressupostos para a concessão de medidas cautelares por esta Corte de Contas, o art. 124 da LC 621/2012 preceitua que:

Art. 124. No início ou no curso de qualquer processo, havendo fundado receio de grave ofensa ao interesse público e de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal de Contas poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares.

Nesse mesmo contexto, o art. 376, da Resolução 261/2013 (RITCEES), estabelece que:

Art. 376. No início ou no curso de qualquer processo, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares, observado o rito sumário previsto nos arts. 306 a 312 deste Regimento, desde que presentes os seguintes requisitos:

I - fundado receio de grave ofensa ao interesse público; e

II - risco de ineficácia da decisão de mérito.

De modo complementar, o art. 306 do RITCEES, ao tratar dos processos em que houver fundado receio de grave ofensa ao interesse público ou de ineficácia das suas decisões, prevê que:

Art. 306. Os processos em que houver fundado receio de grave ofensa ao interesse público ou de ineficácia das suas decisões observarão o rito sumário previsto neste Regimento.

Nota-se que em todos os dispositivos são citados os requisitos que necessariamente deverão ser ponderados e analisados para a eventual concessão de medida cautelar, vale dizer: (i) o *fumus boni iuris*, consubstanciado no fundado receio de grave ofensa ao interesse público, sobre o qual será feito o juízo de probabilidade de existência do direito; e (ii) o *periculum in mora*, identificado no risco de ineficácia da decisão de mérito ao final, sobre o qual incidirá a verificação a respeito da (im)possibilidade de espera da concessão da tutelar cautelar, sob pena de grave prejuízo ao direito a ser tutelado ou ao resultado final do processo, em razão do tempo.

A presença de ambos os requisitos deve, simultaneamente, conduzir a um juízo de verossimilhança sobre as alegações, em conjunto com o risco de irreversibilidade da situação em face da futura resolução de mérito, considerada, para isso, a possível demora na prestação da medida pretendida.

No caso vertente, o representante aponta uma série de possíveis irregularidades. Na análise feita por meio da MTC 19/2024 (doc. 77), a unidade técnica, acertadamente, trouxe à consideração o entendimento de que aspectos relacionados à regularidade nas áreas de saúde, saneamento básico, riscos geológicos, entre outros indicados pelo representante, deveriam ser tratados em instrumentos de fiscalização próprios. Dessa forma, limitou a sua análise àquelas supostas irregularidades concernentes às contratações contestadas.

Quanto a elas, destacou que o exame a respeito da presença dos requisitos autorizadores da concessão da medida cautelar pleiteada recairia somente sobre os itens “b” a “k” da referida MTC. Sobre tal verificação, manifestou-se a unidade técnica nos seguintes termos, abaixo colacionados:

(...)

b) superfaturamento com direcionamento da contratação, uma vez que as mesmas empresas foram contratadas para ambos os eventos artísticos (Magnago Eventos e Locações; Marques Estrutura Ltda.), e os objetos presentes nos termos de referência foram genéricos;

Em consulta ao Portal de Transparência do Município, verificou-se que a empresa Magnago Eventos e Locações não firmou novo contrato em 2024 com o Município. Em 2023, os dois contratos realizados se referiam à iluminação para o evento e montagem de palco, respectivamente. Por outro lado, a empresa Marques Estrutura Ltda. de fato assinou novo contrato com o Município. A contratação de 2024 (nº 51/2024) possuía como objeto aluguel de banheiros químicos, enquanto a de 2023 (nº 120/2023) era relativa à locação de estruturas diversas, equipamentos e mão de obra especializada. Estes contratos, porém, não constam dos autos. Assim, é necessário juntá-los ao processo, para futura análise de mérito. Porém, como os objetos são a princípio distintos, **não se vislumbra, neste momento, indício de irregularidade.**

c) contratos firmados na véspera do evento, de forma a dificultar as ações de controle externo, e idênticos pareceres jurídicos para todos os contratos;

Ainda que, à primeira vista, possa despertar suspeitas, em verdade **não há irregularidade em firmar-se um contrato à véspera do evento.** Ademais, uma vez que o referido evento já ocorreu, não há qualquer obstáculo à ação de controle externo, que pode analisar *a posteriori* a legalidade do contrato firmado.

d) pesquisas de preços com irregularidades;

Em suma, o Representante alega que não houve adequada comprovação das pesquisas de preços (lastro contratual ou comprovante de pagamento), o que poderia indicar preços ou cotações fictícios. Porém, tomando por base os autos, e considerando uma análise cautelar sumária, há notas fiscais relativas a contratações de outros municípios com os mesmos artistas, com valores em patamares similares ao valor da contratação efetuada pelo Município de Montanha. Assim, **não há indício de irregularidade nesse ponto.**

e) contratos não foram registrados em cartório nem publicados no Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP;

Não há, a princípio, obrigatoriedade de registro em cartório de contratos firmados com a administração pública como requisito de publicidade, ao contrário do alegado pelo Representante. Assim, em regra, a publicação em Diário Oficial é suficiente para dar publicidade à contratação. Por outro lado, a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/21) de fato exige a publicação dos instrumentos contratuais no PNCP. Porém, o art. 176 da referida lei posterga em 6 anos o prazo para Municípios de até 20.000 habitantes divulgarem informações sobre suas contratações no PNCP:

“Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:

I - dos requisitos estabelecidos no art. 7º e no **caput** do art. 8º desta Lei;

II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o § 2º do art. 17 desta Lei;

III - das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial.

Parágrafo único. Enquanto não adotarem o PNCP, os Municípios a que se refere o **caput** deste artigo deverão:

I - publicar, em diário oficial, as informações que esta Lei exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial, admitida a publicação de extrato;

II - disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica.”

Assim, uma vez que, segundo o IBGE, a população de Montanha é de 18.900 habitantes, o Município se enquadra na regra do art. 176. **Não há, portanto, irregularidade, pois a prefeitura deve divulgar as informações sobre contratações no PNCP somente a partir de 2027.**

f) credenciamento de artistas locais com irregularidade;

O Representante não apontou a irregularidade, mas se referiu ao credenciamento de forma genérica. Vale destacar que o credenciamento ocorreu em 2023 e não está, portanto, diretamente relacionado ao evento aqui contestado. Assim, numa análise perfunctória dos autos, vê-se que há parecer jurídico favorável, bem como documentação de habilitação dos interessados. Logo, **não existe, a priori, indício de irregularidade.** Há que se destacar, porém, **que tal documentação possui partes ilegíveis, o que pode dificultar futura análise de mérito por parte desta Corte. Assim, recomenda-se que seja determinado o reenvio dessa documentação.**

g) pareceres jurídicos emitidos na mesma data sem fundamentação adequada;

Não há indícios de irregularidade nesse fato, uma vez que há fundamentação. A análise de sua adequabilidade, porém, extrapola o objeto da presente Manifestação. Além disso, uma vez que os objetos contratados eram semelhantes, não há qualquer presunção de perda da qualidade dos pareceres por possuírem a mesma data.

h) recontração de fornecedores, quando ainda vigente contrato anterior;

De fato, em consulta ao portal de transparência da prefeitura, é possível verificar que está vigente até agosto de 2024 o contrato cujo objeto é “*contratação de empresa especializada em locação de estruturas diversas, equipamentos e mão de obra especializada para atender os eventos do município de Montanha*”. Porém, a alegada nova contratação da mesma empresa para fornecimento do mesmo objeto (Inelegibilidade nº 10/2024) se refere em verdade a contratação de artista com empresa distinta, nada relacionado a *locação de estruturas diversas*. Portanto, **não há indícios de que houve nova contratação de fornecedores e, conseqüentemente, não há indícios de irregularidade.**

i) fracionamento de despesas, sob dispensa de licitação, no mesmo ramo;

Apesar de o Representante alegar serem do mesmo ramo, a própria Petição Inicial mostra que as despesas são de ramos distintos: i) locação de banheiros químicos; ii) iluminação do evento; e iii) montagem de palco. Inclusive, os itens ii) e iii) se referem ao evento anterior, de 7 meses antes, enquanto o item i) pertence ao evento de 2024, principal objeto contestado pelo Representante. Assim, **não há qualquer indício de irregularidade em tal situação.**

j) indícios de superfaturamento, pois houve nova contratação no montante de R\$100.000,00, quando contratação 7 meses antes, para o mesmo objeto, atingiu o valor de R\$60.000,00;

De fato, extrai-se dos autos e do Portal de Transparência do Município que a nova contratação da banda “Lambasaia” (R\$100.000,00) foi bastante superior ao valor para contratação similar 7 meses antes (R\$60.000,00). Porém, foram anexados ao processo notas fiscais de outras apresentações do grupo em valores até superiores ao contratado (média próxima de R\$150.000,00). Ainda que tal situação demande estudo posterior mais aprofundado para aferição da compatibilidade de preços, em análise cautelar **não há indícios de irregularidades.**

k) dotações orçamentárias genéricas para as contratações com as empresas Magnago Eventos e Locações e Marques Estrutura Ltda, atingindo dois exercícios financeiros.

De início, cumpre destacar que não há qualquer irregularidade em despesas contratuais atingirem dois exercícios financeiros. Apesar de a Lei Orçamentária ser anual, pode haver contratos cuja duração ultrapasse o período de um ano, para os quais serão concedidas dotações em diversos anos sucessivos. Além disso, há ainda a execução de Restos a Pagar. Por outro lado, com relação às alegadas dotações genéricas, somente é possível analisar a presença de irregularidades tendo por base os processos de contratação relativos aos contratos n° 120/2023 e 51/2024, não presentes nos autos. Futura análise mais aprofundada pode esclarecer esse ponto. Porém, ainda que tenha havido dotação genérica, tal fato, por si só, não é capaz de atrair o *fumus boni iuris*, por caracterizar mero erro formal sem demais consequências para a contratação como um todo.

Portanto, numa análise preliminar condizente com a natureza cautelar da presente Manifestação, ainda que alguns pontos mereçam ser analisados com mais cuidado – em especial o exposto nos itens b), d), f), g), j) e k) –, não restou evidenciado o *fumus boni iuris* para a situação objeto da Representação.

Finalmente, no que tange ao *periculum in mora*, entende-se que também não restou comprovado o requisito geral autorizador da tutela antecipada.

Isso ocorre, pois, conforme presente na Representação, o evento já se realizou nos dias 12 a 15 de abril de 2024. Dessa forma, ainda que haja necessidade de apuração mais aprofundada acerca da situação, o principal motivo de urgência (pedido de determinação à Prefeitura para suspender a realização do evento e os pagamentos correspondentes) não mais existe. Uma vez que os serviços contratados pela Prefeitura foram prestados, *a priori* com respeito às legislações pertinentes, há o dever do poder público em honrar seus compromissos, sob pena de enriquecimento sem causa em benefício do erário municipal. Futuras apurações de responsabilidades e/ou conduta de possíveis agentes envolvidos, bem como da legitimidade e da legalidade da destinação das verbas públicas pode ser apurada na posterior análise de mérito. **Não há, pois, risco potencial de ineficácia de futura decisão de mérito, o que afasta o requisito *periculum in mora*.**

Portanto, uma vez que o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* são requisitos para a concessão da medida cautelar, esta resta impedida frente à ausência de ambos.

(grifo nosso)

Por estar de acordo com a integralidade da análise e com a motivação estampada na MTC 19/2024 (doc. 77) no tocante ao não preenchimento dos requisitos necessários para a concessão da medida cautelar pleiteada, a saber, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, conforme os fundamentos acima destacados, manifesto-me decisorivamente pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada, com fulcro no art. 307, § 3º, do RITCEES.

III DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, acompanho inteiramente o entendimento da unidade técnica, e **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação:

DAVI DINIZ DE CARVALHO

Conselheiro Relator

1. DECISÃO TC-1576/2024-7

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas, por:

1.1. INDEFERIR A MEDIDA CAUTELAR, nos termos do art. 307, § 3º, do RITCEES, porquanto não demonstrados os requisitos autorizadores para a sua concessão;

1.2. NOTIFICAR os responsáveis para que nos termos do art. 307, § 3º, do RITCEES, prestem as informações quanto aos itens questionados na representação, no prazo de 10 (dez) dias;

1.3. DETERMINAR ao Município de Montanha que, no prazo de 10 (dez) dias, reenvie a esta Corte de Contas o Processo Administrativo de Credenciamento 7/2023, bem como envie os processos administrativos relativos aos contratos 120/2023 e 51/2024, todos legíveis, pelos motivos expostos na seção 4 da MTC 19/2024;

1.4. DETERMINAR a tramitação do feito sob o rito ordinário, assim que escoado o prazo de 10 (dez) dias para a prestação de informações pelos responsáveis, a fim de que esta Corte de Contas proceda à devida análise de mérito;

1.5. DAR CIÊNCIA ao representante acerca do teor desta decisão, conforme comando previsto no art. 307, § 7º do RITCEES.

2. Unânime

3. Data da Sessão: 14/06/2024 – 23ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Davi Diniz de Carvalho (presidente/relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.

5. Membro do Ministério Público de Contas: procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, em substituição ao procurador-geral.

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Presidente