



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n: 977.629
Natureza: Recurso Ordinário
Órgão: Prefeitura Municipal de Oliveira
Exercício: 2010
Signatário: Ronaldo Resende Ribeiro
Procuradores: Armando Cândido da Cruz Júnior – OAB/MG n. 129.053 e Hugo Henrique Lannes Araújo – OAB/MG n. 144.248
Ref. aos autos: 850.816 – Representação

I – Do Relatório

Versam os presentes autos sobre Recurso Ordinário interposto pelo Senhor Ronaldo Resende Ribeiro, ex-Prefeito Municipal de Oliveira, com objetivo de reformar a decisão proferida no Acórdão de fl. 451-v do processo de Representação n. 850.816.

O referido processo é decorrente de questionamentos realizados junto a este Tribunal pelos Senhores Leonardo Ananias Leão e Américo Pinto Costa, então Presidente e Vice-Presidente da Câmara Municipal de Oliveira, respectivamente, e os Senhores João Batista de Souza, Reinaldo César de Assis e Walquir Rocha Avelar Júnior, Vereadores, acerca de supostas irregularidades ocorridas na contratação direta, pela Prefeitura local, da empresa MAJ – Empresa Jornalística Ltda. – Jornal “UAI” para a prestação de serviços de publicidade de matérias institucionais no exercício de 2010.

Na Sessão da Primeira Câmara de 30/06/2015 foi proferida a decisão descrita no citado Acórdão, na qual foram julgados irregulares os procedimentos relativos a não realização prévia do processo licitatório, cujas despesas totalizaram o valor de R\$16.210,00 (dezesseis mil e duzentos e dez reais), em afronta ao disposto no *caput* do art. 2º e a alínea “a” do inciso II do art. 23 c/c o inciso II do art. 24 da Lei Nacional n. 8.666/1993, e o fracionamento das despesas, em infringência ao disposto no *caput* do art. 8º e os §§ 1º e 2º do art. 23 da mesma Lei.

Em decorrência de tal julgamento foi determinada a aplicação de multa pessoal ao Senhor Ronaldo Resende Ribeiro, Prefeito à época, no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Inconformado com a citada decisão o referido agente público, por meio de seus Procuradores, Senhores Armando Cândido da Cruz Júnior, OAB/MG n. 129.053, e Hugo Henrique Lannes Araújo, OAB/MG n. 144.248 (procuração de fl. 11), interpôs o presente recurso, fl. 01 a 10, que foi recebido pelo Exmo. Senhor Conselheiro-Relator, o qual encaminhou os autos a esta Coordenadoria para análise, mediante o despacho de 08/04/2016, fl. 15.

É o relatório.

II - Das razões recursais

Após discorrer sobre a tempestividade do recurso e os fatos descritos nos autos de n. 850.816 os Procuradores do Recorrente apresentaram alegações da seguinte forma:

1 – Inexistência de responsabilidade do Recorrente

Segundo os Procuradores, fl. 03 a 06, a Primeira Câmara deste Tribunal entendeu que o Recorrente foi o responsável pelos atos praticados na licitação, uma vez que há a culpa “*in elegendo*” dos membros da Comissão Permanente de Licitação – CPL, o qual não merece prosperar.

Salientaram que na condição de Prefeito ele possuía inúmeras atribuições, tais como organizar os serviços públicos de interesse social, desenvolver as funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos munícipes, promover o desenvolvimento urbano e ordenamento territorial, arrecadar e administrar os impostos municipais, apresentar projetos de lei à Câmara, intermediar politicamente com outras esferas de governo, entre outras funções.

Frisaram que para a consecução de todas essas atribuições o Chefe do Executivo contava com um corpo técnico qualificado, composto de servidores efetivos, temporários e em funções de confiança, os quais foram nomeados em decorrência do fato de que o Recorrente não possuía conhecimento técnico jurídico em determinadas áreas, como o caso da formalização de processo licitatório.

Ressaltaram que a CPL é criada pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos referentes às licitações e ao cadastramento de licitantes, conforme disposto no inciso XVI do art. 6º c/c o § 3º do art. 51 da Lei Nacional n. 8.666/1993.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

De acordo com os Procuradores, em que pese o fato da contratação considerada irregular nos autos de n. 850.816 ter sido realizada em valor acima do limite legal de dispensa de licitação (R\$16.210,00), os membros da CPL não agiram com a devida diligência no exercício de suas funções, pois permitiram que esta ínfima irregularidade fosse levada adiante sem que se procedesse a sua correção.

Acrescentaram que no caso sob exame não se trata de responsabilização do agente público desconhecedor das normas legais inerentes à matéria, haja vista que a responsabilização dele decorre dos atos por ele praticados naquela condição, sendo que “... a homologação do certame perpetrada pelo Sr. Ronaldo Resende se caracteriza como um ato meramente formal ou chancelatório”.

Afirmaram que, sendo outro entendimento se estaria diante de clara hipótese de responsabilização objetiva e não culpa “*in elegendo*”, como afirmado pela Primeira Câmara desta Casa, ou seja, não aceitar que o ato do Recorrente foi meramente formal ou chancelatório imputa a ele uma responsabilidade que não é aceita no sistema jurídico pátrio, uma responsabilidade ocorrida em razão de erro de terceiro.

Os Representantes registraram que no Município de Oliveira existia a Controladoria-Geral, normatizada por atos próprios, órgão este responsável por proporcionar economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade da gestão governamental, avaliando o cumprimento das metas, comprovando a legalidade e legitimidade dos atos, pautando pela ética e transparência, com o escopo de garantir a otimização dos gastos públicos.

Alegaram que caberia a tal órgão orientar o gestor na busca da justa medida de cada instituto jurídico, ponderando entre os meios utilizados e os fins perseguidos, no intuito de evitar fraudes, desvios e erros.

Por fim, argumentaram que o ato considerado irregular nos autos de n. 850.816 “... foi objeto de prévia análise acerca do controle da legalidade tanto pela comissão de licitação, quanto pelo órgão de controle interno, não havendo o que se falar em responsabilidade do Recorrente”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

2 – Possibilidade de execução parcelada do objeto da licitação

De acordo com os Procuradores, fl. 06 a 08, ao contrário do que afirmou a Primeira Câmara deste Tribunal não há qualquer irregularidade na realização da execução parcelada do objeto da licitação.

Afirmaram que a Prefeitura contratou a empresa MAJ – Empresa Jornalística Ltda. para prestação de serviços de publicidade, entretanto, sua execução (programação) se deu de forma parcelada, cujos atos atenderam aos princípios da economicidade e da eficiência, sempre em benefício da Administração e dos administrados.

Assinalaram que a execução parcelada não se confunde com o fracionamento do objeto, pois neste a Administração divide a contratação em vários lotes, cujo conjunto corresponde à satisfação integral da necessidade pública, já no outro a Administração executa o objeto em etapas, ou seja, há uma dissociação temporal na execução do objeto.

Alegaram que a conduta do Recorrente se pautou única e exclusivamente nos pareceres técnicos da CPL e da Controladoria-Geral, pois ele não tinha conhecimento jurídico acerca do correto preenchimento a ser adotado em processos licitatórios.

Teceram considerações sobre os princípios da Lei de Licitações e argumentaram no sentido de que *“... é preciso que se observe não só a letra da lei, mas, os princípios constitucionais da economia e eficiência na Administração Pública, o que, muitas vezes, só podem ser aplicados diante da análise da situação concreta, pelo administrador. Por tal razão, é imperioso que se reserve ao administrados um grau mínimo de discricionariedade”*.

Finalmente, alegaram que não houve qualquer prejuízo à Administração, pelo contrário, o serviço contratado foi prestado e a finalidade do contrato alcançada, não havendo razões lógicas para impor ao Recorrente qualquer tipo de sanção, pois, ainda que verificada a falha da CPL, tal falha não restou em qualquer dano ao erário, motivo pelo qual deve ser julgada improcedente a representação formulada.

3 – Aplicação do princípio da eventualidade

Segundo os Procuradores, fl. 08 e 09, com base no princípio da eventualidade, caso este Tribunal mantenha a condenação ao Recorrente ainda há



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

que se levar em conta que a sanção deve ser interpretada à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Transcreveram entendimento doutrinário de Maria Sylvia Zanella di Pietro sobre a aplicação de tais princípios e ressaltaram que o princípio da proporcionalidade se refere a extensão e a intensidade para obtenção da finalidade do interesse público, sendo que o julgador deve aplicar as sanções em adequação aos princípios constitucionais da individualização da pena, da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana, considerando, ainda, a extensão do dano, como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Ao final, argumentaram que a dosimetria da sanção imposta ao Recorrente não atendeu aos postulados constitucionais implícitos da razoabilidade, sendo, portanto, extremamente desproporcional, não condizendo com o suposto ato praticado, até mesmo porque, ainda que considerado que foi o responsável pelas irregularidades no processo licitatório, não pode ser condenado ao pagamento de uma multa exorbitante.

III – Do exame das razões recursais

Verificou-se que as argumentações dos Procuradores, relativas à ausência de responsabilidade do Recorrente quanto à realização de despesas sem licitação no exercício de 2010 e o desconhecimento quanto à aplicação da Lei de Licitações, já foram analisadas pela Exma. Senhora Conselheira Adriene Andrade na condição de Relatora dos autos de n. 850.816, conforme voto exarado por ela na Sessão da Primeira Câmara de 30/06/2015, aprovado à unanimidade (fl. 450 a 451-v), e transcrito a seguir:

[...] Cabe, primeiramente, discorrer sobre a responsabilidade do administrador público em qualquer procedimento licitatório. Responsável é aquele de quem, de acordo com a lei, se pode exigir o cumprimento de uma obrigação ou a quem, também na forma da lei, pode-se aplicar uma penalidade por descumprimento de uma obrigação.

Ora, o Prefeito do Município, como Chefe do Poder Executivo, é o responsável legal pela condução da Administração Pública Municipal e, assim, em princípio, tem o dever de estar sempre atento aos atos praticados por outros agentes públicos, mesmo aqueles a quem delega atribuições, tendo em vista a possibilidade da responsabilidade subjetiva por culpa *in elegendo* e *in vigilando*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Desse modo, não se pode cogitar em afastamento da responsabilidade do Prefeito Municipal, pois foi ele quem recebeu a incumbência de gerir os recursos públicos, o que o impede de substabelecer seus poderes sem o devido controle e fiscalização dos atos praticados.

Nesse diapasão, é mister colacionar decisão do Egrégio Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIOS.

A delegação de competência não transfere a responsabilidade para fiscalizar e revisar os atos praticados.

O Prefeito é responsável pela escolha de seus subordinados e pela fiscalização dos atos por estes praticados. Culpa in elegendo e in vigilando.

Acórdão 1.247/2006 – TCU – 1ª Câmara

O Supremo Tribunal Federal também tem decidido no mesmo sentido, *ipsis litteris*:

Al. 631841/SP, Rel. Min. Celso de Melo, Julgamento 24/04/2009 (Dje – 082 05/05/2009)

Os Secretários exercem cargos de confiança para praticarem atos delegados pelo Prefeito, que os escolhe direta e imediatamente e tem a responsabilidade não somente pela escolha, mas também de fiscalizar diretamente seus atos. Por consequência, mostra-se inaceitável que, pelas dimensões da máquina administrativa e relacionamento direto, o Prefeito desconhecesse a liberação ilegal de pagamentos.

Esta Corte decidiu no mesmo sentido no Recurso Ordinário nº 851.244, da relatoria do Conselheiro Mauri Torres, *verbis*:

O gestor público pode ser responsabilizado subjetivamente pelos atos praticados pela comissão de licitação, uma vez que concorre para as irregularidades por culpa in elegendo e, ao homologar o certame, por culpa in vigilando, ratificando os procedimentos adotados.

Além disso, é impróprio o argumento do defendente de que não conhecia a legislação, pois, segundo preceitua o art. 3º Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”. O referido dispositivo traz a presunção de que todos têm conhecimento do nosso ordenamento jurídico. Para corroborar tal entendimento, trago à baila decisão do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, *verbis*:

Refuta-se a alegação do agravante de que não possuía conhecimento técnico-jurídico em relação às determinações e especificidades previstas na Lei de Licitações porquanto nos termos do art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”. (TJ-ES, Ag. Inst. 0016668-87.2014.8.08.0024, rel. Des. Dai José Bregunze de Oliveira, DJ 16.12.2014).

Assim sendo, considero irregular o ato praticado pelo Sr. Ronaldo Resende na contratação da empresa MAJ – Empresa Jornalística – Jornal “UAI” sem a realização de licitação. [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Do mesmo modo, as alegações dos Procuradores, referentes à diferenciação entre compra parcelada e fracionamento de despesa, também foram objeto de análise no voto da Relatora do Processo n. 850.816, conforme a seguir:

[...] Quanto ao fracionamento da despesa, os defendentes afirmaram que a execução dos serviços de publicidade se deu de forma parcelada.

A afirmativa dos defendentes não merece prosperar. As sucessivas contratações da empresa MAJ – Empresa Jornalística – Jornal “UAI” para a prestação de serviços de publicidade, no meu entendimento, caracterizou fracionamento de despesa, na medida em que o valor de cada contratação individual ficou dentro do limite imposto pela Lei nº 8.666/93. Significa dizer que, em vez de programar uma licitação única para contratar o serviço de publicidade, o gestor optou por realizar várias contratações para que o valor individual de cada uma delas ficasse abaixo do limite de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) no período de um ano.

O Administrador Público, ao programar a contratação de compras ou serviços deve planejar adequadamente o procedimento licitatório, considerando sua disponibilidade orçamentária, conforme ensinamento de Ulisses Jacoby Fernandes:

As compras promovidas pela Administração Pública devem ser precedidas de planejamento e ocorrer em oportunidades/períodos preestabelecidos. A compra deve ser feita de uma só vez, pela modalidade compatível com a estimativa da totalidade do valor a ser adquirido, mas sempre permitida a cotação por item.

Ao analisar a Lei de Licitações, Luis Carlos Alcoforado assim preleciona:

O escopo da regra foi o de coibir o fracionamento irregular ou imotivado da licitação, tática, muitas vezes, traçada pelo mau administrador, para contratar, de maneira ímproba e ilegal, com um apaniguado de sua preferência.

Já o Tribunal de Contas da União assim se manifestou sobre a questão:

Atente para o fato de que, atingido o limite legalmente fixado para dispensa de licitação, as demais contratações para os serviços da mesma natureza deverão observar a obrigatoriedade da realização de certame licitatório, evitando a ocorrência de fracionamento de despesa.

Pelo exposto, as sucessivas contratações da empresa MAJ – Empresa Jornalística – Jornal “UAI” para a prestação de serviços de publicidade caracterizou fracionamento de despesa, afrontando os arts. 8º, caput, e 23º, §§ 1º e 2º, da Lei de Licitações. [...]

Ressalte-se, ainda, que foram inadequadas todas as referências realizadas pelos Procuradores do Recorrente de que as despesas consideradas irregulares nos autos sob recurso tenham sido precedidas de “licitação” ou análise prévia por parte da CPL, haja vista que no exame realizado ficou evidenciado que os gastos foram efetuados de forma direta e ordenados pelo Recorrente (quadro de fl. 377 do Processo n. 850.816), sem qualquer indicação da participação daquela Comissão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

No que se refere à dosimetria da multa aplicada ao Recorrente, também questionada pelos Procuradores, constatou-se que os argumentos apresentados não merecem prosperar, uma vez que o valor da sanção foi decorrente do poder discricionário da Relatora no julgamento dos citados autos e obedeceu ao limite definido no *caput* do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Lei Complementar Estadual n. 102/2008 – art. 85, II:

Art. 85. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

Assim sendo, as alegações recursais apresentadas não têm o condão de modificar a decisão atacada.

IV – Conclusão

Diante do exposto, as razões constantes do presente recurso foram devidamente examinadas, não tendo os Procuradores do Senhor Ronaldo Resende Ribeiro, ex-Prefeito de Oliveira no exercício de 2010, apresentado justificativas capazes de modificar a decisão proferida por este Tribunal no processo de Representação n. 850.816.

À consideração superior.

4ª CFM/DCEM, 20 de abril de 2016.

Jefferson Mendes Ramos
Analista de Controle Externo
TC 1658-3