



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 1.012.067 (Apensado ao Processo nº 951.250, Denúncia)
Natureza: Recurso Ordinário
Recorrentes: Célio Caldeira da Fonseca Filho (Prefeito do Município de Joaquim Felício época) e Laira Danielle Soares da Costa (Pregoeira Oficial)
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Joaquim Felício
Relator: Conselheiro Sebastião Helvecio

PARECER CONCLUSIVO

Excelentíssimo Senhor Relator,

RELATÓRIO

1. Tratam os presentes autos de Recurso Ordinário interposto por Célio Caldeira da Fonseca Filho, Prefeito do Município de Joaquim Felício-MG à época, e Laira Danielle Soares da Costa, Leiloeira Oficial, contra a decisão proferida pela Segunda Câmara na Sessão Ordinária do dia 15/9/2016 no Processo nº 951.250, referente à denúncia subscrita por Trivale Administração Ltda., em face de supostas irregularidades contidas no edital do Processo Licitatório nº 015/2015 – Pregão Presencial nº 012/2015, cujo objeto consiste no registro de preços para contratação do serviço de implantação e operação de gerenciamento da frota de veículos e máquinas da Prefeitura Municipal por meio de sistema informatizado, com a utilização de tecnologia de cartão eletrônico, para manutenção preventiva e corretiva, incluindo o fornecimento de peças, bem como fornecimento de combustível.

2. A decisão ora impugnada foi proferida nos seguintes termos:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

irregular o Pregão Presencial n. 12/2015, Processo licitatório n. 015/2015, em razão das ilegalidades apuradas, a saber: **a)** restrição ao caráter competitivo do certame, uma vez que seu objeto engloba itens que poderiam ser facilmente divididos em 5 (cinco) grupos, o que afronta o disposto no art. 23, § 1º, da Lei Federal n. 8.666/93; **b)** ausência de demonstração concreta da vantajosidade da contratação pelo sistema de gerenciamento, contrariando o art. 3º da Lei Federal n. 8.666/93 e, em um plano geral, o art. 37, *caput*, da Constituição da República; **c)** ausência da adequada especificação do objeto, especialmente no que tange à estimativa dos quantitativos a serem contratados, em desacordo com o disposto no art. 3º, II da Lei n. 10.520/2002; **d)** critério de julgamento adotado – menor taxa de administração, sem o estabelecimento de parâmetros para os preços dos produtos e serviços licitados, em afronta à vantajosidade da contratação e a apuração do melhor preço, infringindo assim o disposto nos artigos 3º, *caput*, e 45, § 1º, inc. I, da Lei de Licitações; **(II)** em decorrência das ilegalidades apuradas, aplicar multa pessoal aos responsáveis, com fulcro no art. 85, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, da forma a seguir discriminada, ressaltando que não se verifica nos autos o valor global da contratação, nem sua estimativa: R\$8.000,00 (oito mil reais) à Sra. Laira Danielle Soares da Costa, Pregoeira e subscritora do edital, pelas irregularidades discriminadas nos itens 1, 2, 3 e 4, sendo R\$2.000,00 (dois mil reais) para cada uma delas; **(III)** determinar que seja informado nos instrumentos convocatórios o local de acesso para conhecimentos pelos interessados, da planilha de custos unitário e global dos insumos e serviços licitados, devendo ser irrestritamente divulgado e franqueado pela administração licitadora, em decorrência da aplicação do princípio da publicidade e da transparência, efetivando-se a ampla competitividade e isonomia, quando o Edital não o incluí-los expressamente; **(IV)** recomendar aos responsáveis que, nos próximos certames a serem deflagrados pela municipalidade, busquem incluir em seus editais as planilhas de custos unitários e global, hipótese em que, por óbvio, ficarão dispensados da cláusula editalícia acima determinada. Intimem-se as partes da presente decisão e, ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos nos termos do art. 176, inciso I do RITCMG. (...)
(fl. 354 do Processo nº 951.250)

3. Os Recorrentes apresentaram suas razões recursais à fl. 01 a 30.
4. O recurso foi devidamente recebido (fl. 33), nos termos regimentais.
5. Em sua manifestação à fl. 36 a 42, a Unidade Técnica competente entendeu que as razões recursais apresentadas pelos interessados não devem ser acolhidas, eis que insubsistentes.
6. Os autos vieram a este Ministério Público de Contas para parecer conclusivo (fl. 35).
7. É o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

FUNDAMENTAÇÃO

I. Da Admissibilidade Recursal

8. Preliminarmente, cabe destacar a presença dos requisitos de admissibilidade do Recurso Ordinário sob análise, quais sejam: cabimento, tempestividade, legitimidade e interesse recursal, a teor dos dispositivos da Lei Orgânica e do Regimento Interno desta Corte aplicáveis à espécie.

9. Diante disso, o presente Recurso deve ser conhecido.

II. Da análise do mérito das razões recursais

10. Cumpre verificar se as irregularidades constatadas na Denúncia nº 951.250, as quais foram atribuídas aos Recorrentes e ensejaram a multa de R\$8.000,00 individualmente, foram sanadas ou devidamente justificadas a ponto de afastá-las.

11. O objeto de análise da denúncia foi o Pregão Presencial nº 012/2015, cujo propósito foi a contratação do serviço de implantação e operação de gerenciamento da frota de veículos e máquinas da Prefeitura Municipal.

12. A decisão recorrida baseou-se no estudo da Unidade Técnica, bem como na fundamentação do parecer conclusivo do Ministério Público de Contas, para concluir que houve **restrição ao caráter competitivo do certame, pois seu objeto engloba itens que poderiam ser divididos em 5 grupos.**

13. Além disso, ficou decidido que não houve **a demonstração da vantajosidade da contratação do sistema de gerenciamento de frota e a adequada especificação do objeto.**

14. Ademais, demonstrou-se que o **critério de julgamento adotado, menor taxa de administração, sem o estabelecimento de parâmetros para os preços dos produtos e serviços licitados, é contrário à apuração do melhor preço.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

15. Os recorrentes afirmam que as quatro supostas irregularidades não existiram ou, se existiram, não foram praticadas com dolo, má-fé ou culpa.

16. Eles pediram, por fim, que a decisão e as multas fossem anuladas e, alternativamente, requereram a redução das multas de forma proporcional e razoável.

17. **Após analisar o recurso em questão, no que tange às irregularidades apontadas por este Tribunal que resultaram na aplicação das multas, este Ministério Público de Contas verificou que os recorrentes não apresentaram nenhum fato novo capaz de modificar a decisão recorrida.**

18. **Ressalta-se que as razões recursais são semelhantes, na sua essência, às alegações de defesa apresentadas às fl. 292 a 304 dos autos da Denúncia nº 951.250.**

19. Em relação à alegação de ausência de dolo, culpa e má-fé dos gestores, bem como da ausência de razoabilidade e proporcionalidade na aplicação da multa, cumpre tecer as seguintes considerações:

20. Inicialmente, cabe consignar que a multa aplicada fundamentou-se unicamente na constatação de ofensa ao princípio da legalidade, na medida em que foram verificadas irregularidades no procedimento licitatório relativo ao Pregão Presencial nº 012/2015.

21. Como se sabe, pelo princípio da legalidade, alicerce do Estado de Direito, os atos administrativos não podem contrariar a lei, cabendo aos órgãos e agentes da Administração Pública observar rigorosamente os preceitos do ordenamento jurídico pátrio, sob pena de invalidação do ato e de aplicação das penalidades administrativas, civis e penais cabíveis.

22. Assim, os administradores públicos, no exercício da função pública, não podem fazer prevalecer a sua vontade pessoal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

23. Ademais, não se pode olvidar que a legalidade é informadora de toda a atividade administrativa, conforme previsão expressa do art. 37, II, e ainda nos artigos 5º, II, e 84, IV, da CR/88.

24. Conforme lição de Hely Lopes Meirelles:

[...] as leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contém verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos.¹

25. Na mesma linha, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello informa:

[...] o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.² (Grifo nosso.)

26. Aplicada na seara das licitações e contratações públicas, tal princípio impõe que os órgãos e agentes públicos observem as regras dispostas especialmente na Lei nº 8.666, de 1993, e na legislação complementar.

27. No presente caso, a multa aplicada decorreu da inobservância dos princípios e regras que disciplinam as licitações e contratações públicas, conforme assinalado na decisão recorrida.

28. Nessa linha de raciocínio, não prospera a alegação do recorrente de que a multa não poderia ter sido aplicada por ausência de dolo ou culpa dos gestores.

29. Para aplicação de sanção por este Tribunal, não se cogita da existência de dano ao erário ou da má-fé do agente público, bastando o desrespeito às normas do ordenamento jurídico.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 92.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

30. Dispondo sobre o regime sancionador conferido aos Tribunais de Contas, o professor José Roberto Pimenta Oliveira ressalta o caráter autônomo das suas decisões, não sendo necessária a configuração de lesão ao erário público:

Outro mecanismo essencial para assinalar plena efetividade ao cumprimento da missão constitucional reservada ao Tribunal de Contas está na previsão constitucional explícita de regime sancionatório singular. **Nos termos do art. 71, VIII, ao Tribunal compete aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa, ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei**, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

No art. 71, VIII está a base constitucional da esfera distinta de responsabilidade dos agentes públicos, hoje disciplinada, no âmbito da União, na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. O dispositivo constitucional sinaliza que a ordem fundamental da sociedade política elevou os bens jurídicos tutelados pela atuação da Corte de Contas como elementos essenciais do regular exercício da função pública, **outorgando-lhe competência sancionatória passível de ser exercida na forma e limites do sistema constitucional, de forma autônoma. Outorga-lhe competência sancionatória como forma de assegurar a efetividade de suas decisões, daí a aplicação das sanções ser independente da configuração de lesão ao erário público.**³ (Grifo nosso.)

31. Em relação à ausência de culpa ou dolo alegada, cumpre esclarecer que os gestores à época, como autoridades responsáveis pela gestão da Administração Pública municipal, respondem pelas falhas verificadas durante a sua gestão.

32. Desta forma, cabe à autoridade máxima a responsabilidade final pelos atos de gestão que causem ou não repercussão financeira ao erário.

33. Pode-se inferir, assim, que, se a norma legal for desrespeitada, poderá haver responsabilização daquele que a violou, independentemente da comprovação de culpa ou dolo do agente público, bem como de qualquer outra condicionante.

34. Quanto ao valor da multa aplicada, ressalta-se que os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade são considerados princípios constitucionais implícitos e, no plano infraconstitucional, constam expressamente como princípios

³ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 110.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

informadores da Administração Pública, conforme dispõe o art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999, que disciplina o processo administrativo no âmbito federal.

35. O autor Alexandre Mazza retrata bem o significado e o alcance do princípio da razoabilidade no campo do Direito Administrativo, a saber:

Ser razoável é uma exigência inerente ao exercício de qualquer função pública. Sob a vigência do Estado de Direito não se pode admitir a utilização de prerrogativas públicas sem moderação e racionalidade. A própria noção de competência implica a existência de limites e restrições sobre o modo como as tarefas públicas devem ser desempenhadas.

No Direito Administrativo, o princípio da razoabilidade impõe a obrigação de os agentes públicos realizarem as suas funções com equidade, coerência e bom senso. Não basta atender à finalidade pública predefinida pela lei, importa também saber como o fim público deve ser atendido. Trata-se de exigência implícita na legalidade.

Comportamentos imoderados, abusivos, irracionais, desequilibrados, inadequados, desmedidos, incoerentes ou desarrazoados não são compatíveis com o interesse público, pois geram a possibilidade de invalidação judicial ou administrativa do ato deles resultante.⁴ (Grifo nosso.)

36. Por sua vez, conforme ensinamento doutrinário, o princípio da proporcionalidade é um desdobramento do princípio da razoabilidade, objetivando a aferição da justa medida da atuação administrativa diante da situação concreta.

37. Conforme dispõe o art. 2º, parágrafo único, VI, da Lei nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal, a razoabilidade impõe aos órgãos e agentes públicos o dever de agir com “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”.

38. Comumente se diz, na prática administrativa, que o princípio da proporcionalidade retrata a proibição de exageros no exercício da função administrativa.

39. Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho pontifica:

⁴ MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 117.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

O grande fundamento do princípio da proporcionalidade é o excesso de poder, e o fim a que se destina é exatamente o de conter atos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassam os limites adequados, com vistas ao objetivo colimado pela Administração, ou até mesmo pelos Poderes representativos do Estado. **Significa que o Poder Público, quando intervém nas atividades sob seu controle, deve atuar porque a situação reclama realmente a intervenção, e esta deve processar-se com equilíbrio, sem excessos e proporcionalmente ao fim a ser atingido.**⁵

40. No caso ora analisado, não nos parece que este Tribunal, ao aplicar a multa, tenha agido de forma desarrazoada e desproporcional, conforme alegam os recorrentes. Verifica-se que foram observados todos os princípios e regras do ordenamento jurídico condicionantes da aplicação da sanção ora impugnada, em especial, o devido processo legal, a ampla defesa, o contraditório e as normas da sua Lei Orgânica e do seu Regimento Interno, conforme se infere da documentação instrutiva que fundamentou a decisão ora recorrida.

41. Portanto, esta Corte atuou de maneira correta, sem excessos, exercendo a sua função constitucional.

42. Na fixação do valor da multa foram observados os parâmetros traçados pela legislação de regência, especialmente o art. 85, II, c/c o art. 89 da Lei Complementar nº 102, de 2008, Lei Orgânica deste Tribunal, segundo os quais:

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:

I - até 100% (cem por cento), por contas julgadas irregulares;

II - **até 100% (cem por cento)**, por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; (Grifo nosso.)

Art. 89. **Na fixação da multa, o Tribunal considerará, entre outras circunstâncias, a gravidade da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação profissional.** (Grifo nosso.)

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 24 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 38.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

43. Nesses termos, com supedâneo nos mencionados dispositivos legais, esta Corte poderia, em tese, ter aplicado multa de até 100% do importe de R\$35.000,00 ao responsável, considerando cada ato praticado com grave infração à legislação licitatória, conforme apurado na inspeção ordinária, mas não o fez, pautando-se, exatamente, pelas condições impostas.

44. Conclui-se, portanto, que o valor fixado mostrou-se razoável e proporcional, atendendo a legislação de regência.

CONCLUSÃO

45. Em razão do exposto, este Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento do presente Recurso, por ser próprio e tempestivo. No mérito, **pelo seu não provimento e pela manutenção da decisão recorrida.**

46. É o parecer.

Belo Horizonte, 04 de outubro de 2017.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas