



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo: 952.031 (Apensado ao Processo nº 875.790 – Inspeção Extraordinária)
Natureza: Recurso Ordinário
Recorrente: Rosemary Aparecida Benedito (Secretária Municipal de Infraestrutura Urbana)
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Congonhas
Relator: Conselheiro Gilberto Diniz

PARECER CONCLUSIVO

Excelentíssimo Senhor Relator,

RELATÓRIO

1. Tratam os presentes autos de Recurso Ordinário interposto por Rosemary Aparecida Benedito, Secretária Municipal de Infraestrutura Urbana à época, em face da decisão proferida pela Primeira Câmara, Sessão do dia 02/12/2014, no processo de Inspeção Extraordinária, autuado sob o nº 875.790.

2. A decisão ora impugnada foi proferida nos seguintes termos (fl. 1.410 a 1.414 do Processo nº 875.790 – Vol. 07):

EMENTA: INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA – PREFEITURA – DENÚNCIA – PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS – IRREGULARIDADES – IMPROPRIEDADES RELATIVAS AO CONTROLE INTERNO – PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS REALIZADOS EM DESACORDO COM A LEI N. 8.666/93 – APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS – DISPOSIÇÕES REGIMENTAIS.

- 1) Considerando as informações contidas no Relatório de Inspeção, bem como o reexame elaborado pelo Órgão Técnico, julgam-se irregulares os procedimentos analisados, aplicando-se multa aos responsáveis, nos termos do art. 95, II, da LC n. 33, de 1994, vigente à época, dispositivo esse repetido no art. 85, II, DA LC n. 102/08.
- 2) Transitada em julgado a decisão, cumram-se as disposições contidas no art. 364 do RITCEMG, sem prejuízo da remessa dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para as medidas legais cabíveis.
- 3) Intimem-se as partes da decisão, por via postal, nos termos do disposto no art. 166, §1º, II e § 4º da Resolução n. 12/2008.

[...]

2. FUNDAMENTAÇÃO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Das irregularidades apontadas pela equipe de inspeção, após análise da defesa e reexame elaborado pelo órgão Técnico, foram mantidas as seguintes irregularidades:

2.1. Impropriedades relativas ao controle interno:

2.1.a – Deficiência nos instrumentos de controle da execução dos serviços/locações licitados pela Prefeitura Municipal (fl. 1306)

Conforme apontado no Relatório de Inspeção, os instrumentos de controle para serviços e locações existentes na Secretaria de Infraestrutura Urbana, denominadas “parte-diárias” (amostra às fl. 1095/1123) apresentaram as seguintes impropriedades, que prejudicam sobremaneira a confiabilidade do sistema de controle:

- . Falta o nome completo e as assinaturas dos operadores de máquinas e/ou motoristas;
- . A descrição dos serviços prestados é feita de forma genérica;
- . Não há assinatura do responsável pelo acompanhamento do serviço.

A responsável pela Secretaria de Infraestrutura Urbana, Sr^a Rosemary Aparecida Benedito, argumentou em sua defesa que a responsabilidade por tal controle era do Diretor de Transportes e Veículos, mas que, após a inspeção, passou a desempenhar atribuições atinentes este acompanhamento.

Entretanto, não trouxe aos autos quaisquer documentos que discriminassem as atribuições funcionais do Diretor de Transportes e Veículos ou outros elementos capazes de elidir o apontamento técnico.

Assim, fica mantido o apontamento de irregularidade, cuja responsabilidade imputo à Sr^a. Rosemary Aparecida Benedito, aplicando-lhe multa no valor de R\$500,00 (quinhentos reais).

[...]

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas e da ata do julgamento, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em: **1)** considerando as informações contidas no Relatório de Inspeção, bem como o reexame elaborado pelo órgão Técnico, **julgar irregulares os procedimentos analisados, com aplicação de multa aos responsáveis nos termos do art. 95, II, da Lei Complementar n. 33, de 1994, vigente à época, dispositivo esse repetido no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/08, assim discriminadas: a) R\$500,00 (quinhentos reais) à Sra. Rosemary Aparecida Benedito, Secretária Municipal de Infraestrutura Urbana, pelas irregularidades apontadas no item 2.1.a da fundamentação; b) R\$1.000,00 (mil reais) ao Sr. Adelson Miro da Silva, Pregoeiro, na qualidade de emitente dos editais dos Pregões presenciais PMC/061/2010 e PMC/066/2009, por falhas na condução dos certames, conforme apontado nos itens 2.2.a e 2.2.b, sendo R\$500,00 (quinhentos reais) referentes a cada**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

um dos referidos Pregões; **c)** R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Anderson Costa Cabido, Prefeito Municipal à época, sendo: **c.1)** R\$1.000,00 (mil reais) por ter adjudicado e homologado o resultado dos Pregões presenciais PMC/061/2010 e PMC/066/2009, conforme apontado nos itens 2.2.a e 2.2.b, à proporção de R\$500,00 (quinhentos reais) referentes a cada um dos referidos Pregões; **c.2)** R\$1.000,00 (mil reais) por ter emanado ato de revogação no Pregão presencial PMC/045/2009, conforme apontado nos itens 2.2.c; **2)** transitada em julgado a decisão, determinar o cumprimento das disposições contidas no art. 364 do RITCEMG, sem prejuízo da remessa dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para as medidas legais cabíveis; **3)** determinar a intimação das partes da decisão, por via postal, nos termos do disposto no art. 166, § 1º, II e § 4º da Resolução n. 12/2008; **4)** ao final, determinar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do RITCEMG .Plenário Governador Milton Campos, 02 de dezembro de 2014. (Grifo nosso.)

3. A Recorrente apresentou suas razões recursais (fl. 01 a 08). Em breve síntese, sustentou não ser parte responsável, em razão da autonomia funcional e do princípio da especialização, eis que os atos praticados estavam afetos à Comissão Permanente de Prestação de Serviços de Transporte. Alegou, ainda, boa-fé e ausência de culpa. Asseverou que inexistente responsabilização objetiva de agente público e que os fatos em questão não causaram enriquecimento ilícito. Afirmou que, ao ter conhecimento dos apontamentos realizados por ocasião da Inspeção Extraordinária, promoveu as alterações necessárias para a regularização das irregularidades.

4. O recurso foi admitido pelo Relator (fl. 16) e submetido ao exame técnico da 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que apresentou estudo às fls. 17 a 19 v, que entendeu pela manutenção da decisão ocorrida, uma vez que a Recorrente não apresentou argumentos capazes de modificar o entendimento esposado no julgado.

5. Os autos vieram a este Ministério Público de Contas para parecer conclusivo.

6. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

I. Da Admissibilidade Recursal

7. Cabe destacar a presença de todos os requisitos de admissibilidade do Recurso Ordinário em análise: cabimento, tempestividade, legitimidade e interesse recursal, a teor dos dispositivos da Lei Orgânica e do Regimento Interno desta Corte aplicáveis à espécie.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

8. Entendemos, pois, que o presente Recurso deve ser conhecido.

II. Do exame das razões recursais

9. Cumpre verificar se a multa aplicada é regular.

10. Inicialmente, cabe consignar que a multa aplicada à Recorrente se fundamenta unicamente na constatação de ofensa ao princípio da legalidade, na medida em que foram verificadas ilegalidades nos procedimentos licitatórios realizados pelo órgão fiscalizado, objeto da Inspeção Extraordinária.

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

12. 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 Constituição da República, de 1988.

13. 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, irreligáveis pelos agentes públicos.¹

14. 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 e cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro². (Grifo nosso.)

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

15. Assim, é que, para a 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.

16. Em relação à ausência de culpa ou dolo alegada, tem-se a esclarecer que a Secretária Municipal de Infraestrutura Urbana do Município de Congonhas à época, como autoridade responsável pelo cargo, responde pelas falhas verificadas em sua gestão.

17. As exigências constitucionais e legais de observância obrigatória devem ser cumpridas cabendo à autoridade pelo cargo a responsabilidade final pelos atos de gestão que causem ou não repercussão financeira ao erário.

18. Dessa forma, pode-se inferir que, se a norma legal for desrespeitada, poderá haver responsabilização daquele que a infringiu, independentemente da comprovação de dolo ou culpa do agente público, bem como de qualquer outra condicionante.

19. No que se refere à responsabilização objetiva alegada, sem culpabilidade, também não assiste razão à Recorrente.

20. O poder de comando concedido à responsável, no caso, permitiu-lhe atribuir funções aos subordinados. Contudo, remanesce para ela o dever de supervisionar os atos de seus subordinados com o fito de conter vícios de legalidade, conforme nos ensina o Professor José dos Santos Carvalho Filho³:

“Do sistema hierárquico na Administração decorrem alguns efeitos específicos. O primeiro consiste no poder de comando de agentes superiores sobre outros hierarquicamente inferiores. Estes, a seu turno, têm dever de obediência para aqueles, cabendo-lhes executar as tarefas em conformidade com as determinações superiores.

Outro efeito da hierarquia é o de fiscalização das atividades desempenhadas por agentes de plano hierárquico inferior para verificação de sua conduta não somente em relação às normas legais e regulamentares, como ainda no que disser respeito às diretrizes fixadas por agentes superiores.

Decorre também da hierarquia o poder de revisão dos atos praticados por agentes de nível hierárquico mais baixo. Se o ato contiver vício de legalidade ou não se coadunar com a orientação administrativa, pode o agente superior revê-lo para ajustamento a essa orientação ou restaurar a legalidade”.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 10ª ed. Rio de Janeiro: LUMEN JURIS, 2003, pp 49 e 50.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

21. Em artigo sobre a delegação de competência administrativa, Sérgio Honorato dos Santos e Yaisa A. Honorato dos Santos anotam:

[...] E, por último, porque todo “ordenador de despesa” deve também ter em mente que **o instrumento da delegação de competência não afasta a autoridade delegante de quaisquer responsabilidades em razão da delegação**, como demonstraremos com maior vagar no curso deste artigo.

[...]

8. Diante dessa orientação, aquele que delega tem, então, de ter consciência de que **na delegação de competência – como aliás, se extrai da própria expressão – delega-se competência, e não responsabilidade**. Isso porque a delegação de competência não implica a delegação de responsabilidade, cabendo à autoridade delegante, que não pode eximir-se dessa decisão, a fiscalização dos atos de seus subordinados diante da **culpa in elegendo**, consoante disposto no art. 932, inc. III, do Código Civil e na Súmula nº 341 do STF.

9. Adentrando agora a seara da responsabilidade civil, é do nosso ordenamento jurídico que a pessoa (seja natural, de direito público ou privado) possa, em diversas hipóteses, ser perfeitamente responsabilizada por ato de outrem quando lhe competia **o dever de bem selecionar e vigiar diuturnamente – culpa in elegendo e culpa in vigilando. E por quê? Porque delegar competência significa delegar autoridade, atribuições e não – insistimos – responsabilidade, sendo, no mínimo, aquele que a delegou co-responsável com o delegado, pois sobre ele recai o dever de fiscalização dos atos de seus subordinados.** É a denominada responsabilidade indireta.

[...]

9.2 E no âmbito da Administração Pública, em que o instituto da delegação, juridicamente denominado de **“delegação de competência administrativa”**, é usualmente utilizado pelo gestor, que é aquele agente público investido de autoridade administrativa para gerir dinheiros públicos, com o objetivo de assegurar mais rapidez e objetividade às suas decisões, permita-nos, aqui, fazer um alerta no sentido de que esse agente, **como gestor delegante**, não pode olvidar-se dos **conceitos de culpa** mencionados acima, uma vez, que tais conceitos também são invocados para **responsabilizar os superiores hierárquicos pela vigilância e pela escolha de seus subordinados**, conforme já mencionados acima.⁴

22. Isso posto, quanto à alegação da Recorrente de que as irregularidades relativas às impropriedades apontadas no Controle Interno não poderiam lhe ser imputadas, em razão da delegação de competência, não encontra amparo no ordenamento jurídico pátrio.

⁴ SANTOS, Sérgio Honorato dos; SANTOS, Yaisa A. Honorato dos. O instrumento de delegação de competência não retira a responsabilidade de quem a delega. Boletim de Direito Administrativo, n. 12, dezembro de 2009, p. 1380-1385.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

23. Conforme já explicitado, a delegação de competência não exclui a responsabilidade de quem delega, pois cabe à autoridade delegante fiscalizar os atos de seus subordinados, o que não se verificou no presente caso.

24. Na mesma linha, a jurisprudência do TCU no sentido de que a autoridade delegante não se exime de responsabilidade em razão de competência:

[...]

9.1 conhecer do Recurso de Reconsideração[...] para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão nº [...]; Acolho o entendimento da Unidade Técnica de que o conjunto das irregularidades que ensejaram a condenação do responsável, apesar de não caracterizarem dano imediato ao Erário, demonstraram falhas de natureza formal que comprometem a gestão e, conseqüentemente, a regularidade das suas contas, o que justifica a aplicação de multa nos termos do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92. **Quanto à argumentação do recorrente, no sentido de que tais irregularidades foram decorrentes de atos praticados por subordinados, o que não está demonstrado nos autos, tampouco no recurso, considero que a responsabilidade é originada de 'erro in elegendó', pois ele decidia a quem atribuir as tarefas por intermédio de delegação, bem como de 'erro in vigilando', pois a delegação de competência não afasta o dever de supervisionar as tarefas atribuídas aos demais servidores.** (TCU, AC-4722-30/09-1, Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. em 01/09/09) (Grifo nosso.)

[...]

25. Por fim, não estamos a afirmar que a delegação de competência aludida pela Recorrente não foi legítima. Ao contrário, por vezes, para que a autoridade consiga cumprir suas atribuições, ela pode e deve delegar funções. Contudo, tal delegação não lhe retira o dever de supervisionar os atos de seus subordinados para que garanta a execução do trabalho dentro da estrita legalidade.

III. Da Irregularidade sancionada

26. No tocante ao mérito da irregularidade apontada por este Tribunal que resultou na aplicação da multa atinente às irregularidades no controle interno relativas à deficiência nos instrumentos de controle da execução dos serviços/locações licitadas pela Prefeitura Municipal de Congonhas, cabe registrar que a Recorrente não apresentou nenhum fato novo capaz de modificar a decisão recorrida.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

CONCLUSÃO

27. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento do presente Recurso, por ser próprio e tempestivo. No mérito, opina pelo não provimento com manutenção da decisão recorrida.

28. É o parecer recursal.

Belo Horizonte, 04 de julho de 2018.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas