



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Processo n.: 1110013/2021
Natureza: Recurso Ordinário (em face da Representação 1024676/17)
Ano de Referência: 2021
Jurisdicionado: Município de Unaí/MG

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

1. O presente Recurso Ordinário foi interposto em face do Acórdão condenatório proferido, no âmbito da Representação n. 1024676/17, pela Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em sessão do dia 14/09/2021, sob a relatoria do Conselheiro José Alves Viana.
2. Para a completa compreensão do caso, será inicialmente feito o relatório do processo originário (Representação 1024676/17), para, em seguida, relatar e analisar os autos do Recurso Ordinário n. 1110013/2021.

Representação n. 1024676/17

3. A Representação em epígrafe foi proposta por Ilton de Oliveira Campos, Vereador do Município de Unaí/MG, noticiando supostas irregularidades na composição da Comissão Permanente de Licitações do Poder Executivo do Município de Unaí/MG. Em breve síntese, o vereador representante afirmou que, ao designar os servidores que integrariam a Comissão Permanente de Licitação, o então Prefeito teria descumprido o disposto no art. 51 da Lei n. 8.666/93, pois designou somente um servidor efetivo e os demais ocupariam cargos comissionados. No seu entender, o ordenamento exigiria, no mínimo, dois "*servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação*". A peça inicial (f. 01/05) veio acompanhada dos documentos de f. 06/15.
4. Após apresentação do Relatório de Triagem 756/2017 (f. 16/17), o então Conselheiro-Presidente recebeu a documentação como Representação e determinou sua autuação e posterior distribuição (f. 18). Em atendimento, os autos foram distribuídos à relatoria do Conselheiro José Alves Viana (f. 19).
5. À f. 21, a 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios se manifestou no sentido da necessidade de complementação documental dos autos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

6. Após ser intimado (f. 22/25), o Município de Unaí/MG juntou os documentos de f. 25/35. Na mesma oportunidade, informou que a composição questionada da Comissão Permanente de Licitação havia atuado por cerca de um mês, período em que não teria sido dado andamento a qualquer procedimento licitatório.
7. Ao examinar a documentação, às f. 37/40, a *4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios* se manifestou no sentido de que, no período de 24/05/2017 a 08/11/2017, realmente a Comissão Permanente de Licitação do Município de Unaí/MG possuía apenas um servidor efetivo em sua composição, sendo todos os demais comissionados, o que violaria o disposto no art. 51 da Lei n. 8.666/93.
8. Posteriormente, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar, oportunidade em que, julgando desnecessário o oferecimento de aditamentos, entendeu que devia ser citado o Sr. José Gomes Branquinho, Prefeito de Unaí/MG, a fim de que tivesse oportunidade de apresentação de defesa das imputações constantes da presente Representação (f. 42/42-v).
9. O Município de Unaí/MG apresentou defesa (f. 46/56) sustentando, em suma, que: (1) a composição irregular da Comissão Permanente de Licitação se deu em consequência de uma tentativa de enxugamento da máquina pública; (2) *“A atual gestão herdou a administração em situação de calamidade financeira com um total de restos a pagar em torno R\$49.000.000,00 (quarenta e nove milhões de reais) entre fornecedores e servidores municipais. O Município estava em atrasos com os pagamentos dos servidores referentes ao mês de novembro/2016 e rescisões de outubro/2016 dos cargos comissionados da administração anterior”*; (3) *“O gestor municipal não teve outra opção, senão proceder um choque de gestão visando o corte de despesas e com a consequente redução dos gastos públicos”*; (4) extinguiu 4 Secretarias Municipais, 06 Departamentos, 14 Divisões, dentre outras extinções que relacionou às f. 48/50; (5) com a extinção do *Jeton* de R\$200,00 por cada reunião da Comissão Permanente de Licitação, os servidores que, anteriormente a integravam, pediram a exoneração; (6) *“Com a revogação da Lei 2.898/14, que concedia jetons aos membros da licitação, tornou-se muito difícil servidores efetivos aceitarem compor a comissão de licitação”*; (6) uma vez que a composição irregular da Comissão Permanente de Licitações não decorreu de conduta dolosa do gestor municipal, não poderia ser responsabilizado.
10. Na sequência, os autos retornaram para a *4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios*. A conclusão de sua manifestação foi no seguinte sentido (Peça n. 09 - Código 2164064 - no SGAP):

V - Conclusão

Tendo em vista a irregularidade apurada no presente reexame, esta Unidade Técnica conclui pela infringência ao disposto no art. 51 da Lei Nacional n. 8666/1993:

- Senhor José Gomes Branquinho, Prefeito Municipal de Unaí, autoridade competente responsável pela edição da Portaria n. 3.595/2017, por meio da qual foram substituídos membros da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Comissão Permanente de Licitação constituída pela Portaria n. 3.427/2017:

1 - Da composição irregular de Comissão Permanente de Licitação - CPL, fl. 38 a 40: por não ter observado que as substituições implementadas por meio da Portaria n. 3.595/2017, alteraram a composição da CPL nomeada mediante a Portaria n. 3.427/2017, a qual permaneceu com 04 (quatro) componentes, porém com apenas 01 (um) servidor efetivo.

Cabe registrar que a ocorrência apontada é passível da sanção prevista nos art. 83, I c/c 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102, de 17/01/2008 (Lei Orgânica deste Tribunal).

Lei Complementar Estadual n. 102/2008 - art. 83, I c/c 85, II:

Art. 83. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

I - multa;

[...];

Art. 85. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$58.826,89 (cinquenta e oito mil oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante: (redação alterada pela Portaria/PRES. n. 16, de 14/04/2016)

[...];

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;

Concluída, ainda, a existência de dano ao erário, cujo montante não foi passível de apuração, esta Unidade Técnica sugere ao Exmo. Sr. Conselheiro Relator José Alves Viana a determinação ao Gestor do Município, Prefeito Sr. José Gomes Branquinho, a instauração da devida Tomada de Contas Especial, nos termos dos artigos 245 a 249 da Resolução n. 12/2008 - Regimento Interno desta Corte de Contas.

11. Observa-se que, ao final de sua manifestação, a 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios entendeu que deveria ser aberto procedimento de Tomada de Contas Especial, a fim de verificar possível Dano ao Erário em decorrência de pagamento irregular de *jetons* para os membros da Comissão Permanente de Licitação efetuado entre janeiro/2014 a maio/2017, em dissonância com o disposto na Lei Municipal n. 2.895/2014.
12. O Ministério Público de Contas apresentou parecer (Peça n. 12 - Código 2436324 - no SGAP) cuja conclusão se transcreve a seguir:

CONCLUSÃO

Em face do exposto, em virtude da ilicitude arrolada no Item 1 deste parecer, o Ministério Público de Contas entende que deve ser aplicada multa pessoal, com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais) ao Sr. José Gomes Branquinho, Prefeito de Unaí.

Ademais, deve ser determinado ao Gestor do Município, Sr. José Gomes Branquinho, Prefeito, a instauração da devida Tomada de Contas Especial, nos termos dos artigos 245 a 249 da Resolução n.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

12/2008 - Regimento Interno desta Corte de Contas, a fim de que apure eventual dano ao erário decorrente do pagamento de jetons a integrantes da Comissão de Licitação do Município de Unaí nos últimos dez anos.

13. Na Sessão do dia 14 de setembro de 2021, a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais proferiu acórdão condenatório sob a relatoria do Conselheiro José Alves Viana (Peça n. 20 - Código 2549979 - no SGAP). Sua parte dispositiva tem o seguinte teor:

III - CONCLUSÃO

Diante das razões atrás desenvolvidas, voto nos seguintes termos:

Com fundamento no disposto no art. 85, inc. II, da Lei Complementar nº 102/2008, pela aplicação de multa pessoal e individual ao Sr. José Gomes Branquinho, então Prefeito do Município de Unaí, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), em decorrência de manifesta infringência ao disposto no art. 51 da Lei nº 8.666/1993;

Alicerçando-me nas disposições dos arts. 245 e 249 da Resolução nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais), determino ao gestor do Município de Unaí a instauração da devida Tomada de Contas Especial, para que apure eventual dano ao erário decorrente do pagamento de jetons a integrantes da Comissão de Licitação do Município de Unaí.

Intime-se, na forma regimental e, transitada em julgado a presente decisão, encaminhe-se os autos à Coordenadoria de Débito e Multa, para fins de cumprimento do disposto no art. 364 e ss. da Resolução nº 12/2008. Findos os procedimentos, arquivem-se, na forma do art. 176, inc. I, regimental.

Recurso Ordinário n. 1110013/2021

14. Em 05 de outubro de 2021, foi interposto Recurso Ordinário sob a seguinte argumentação (Peça n. 02 - Código 2560079 - no SGAP): (1) *“ocorreu uma má interpretação ao se entender como sendo cargo permanente aquele ocupado por servidor de carreira, como se este fosse valorado em razão do ocupante, sendo que esse sim, a qualquer momento poderá ser exonerado, porém, o cargo que este ocupava permanecerá nos quadros da administração pública (...) Assim, excelências, nas sendas dos entendimentos exarados pelos Tribunais de Contas de nosso rincão, salta aos olhos que, o cargo permanente descrito no artigo 51 da Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993, refere-se ao cargo que integra a estrutura do Plano de Cargos e carreiras do órgão, e que prevê o exercício de diversas funções, e não aquele que por eventualidade é criado para atender fim específico. Assim, trata-se é aquele que não é temporário. Nesse jaez, a expressão ‘Permanente’ decorre da espécie do cargo, e não da condição específica do servidor ou empregado público nele investido”*; (2) *“não houve nenhum prejuízo aos cofres da Administração assim, não se pode punir por presunção”*; (3) *“A má-fé é premissa inarredável de qualquer ato administrativo irregular e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador (...)"; (4) *"o justificante, exerce função pública por muitos anos e nada existe que possa macular sua conduta pública"*.

15. O Conselheiro Relator *"admit[iu] o presente Recurso Ordinário, por ser próprio e tempestivo e ser, o recorrente, parte legítima"* (Peça n. 07 - Código 2569638 - No SGAP).
16. A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios apresentou seu estudo técnico cuja conclusão se transcreve a seguir (Peça n. 09 - Código 2680801 no SGAP):

CONCLUSÃO

Ante ao exposto entende-se que possam ser consideradas procedentes as razões do Recorrente, e, portanto, regular o presente RECURSO ORDINÁRIO n. 1.110.013 interposto pelo Sr. José Gomes Branquinho, Prefeito Municipal de Unai, em 05/10/2021.

Assim sendo, pode ser reformada a decisão exarada pela Eg. Primeira Câmara, na sessão de 14/09/2021, nos autos da DENÚNCIA n. 1.024.676, para considerar regular a contratação de comissionados para compor a CPL e, consequentemente, retirada a multa no valor de R\$2.000,00 que lhe foi aplicada.

17. Foram, então, encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas (Peça n. 10 - Código 2680825 no SGAP).
18. No essencial, é o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

1 - PRELIMINARES

1.1) Da admissibilidade e tempestividade do Recurso

19. O Recurso Ordinário é disciplinado pelos arts. 102 e 103 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais (Lei Complementar nº 102/2008), os quais estabelecem:

Art. 102. Das decisões definitivas proferidas pelo Tribunal Pleno e pelas Câmaras caberá recurso ordinário, que terá efeito suspensivo e devolutivo.

Art. 103. O recurso ordinário será interposto em petição escrita contendo os fundamentos de fato e de direito e o pedido de nova decisão, no prazo de trinta dias contado da data da ciência da decisão, na forma estabelecida no Regimento Interno.

§ 1º O recurso ordinário será apreciado pelo Tribunal Pleno, e a sua distribuição não poderá recair no Relator do acórdão recorrido.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

§ 2º Se o recurso ordinário for interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal, os demais interessados serão intimados para, caso queiram, impugná-lo ou assisti-lo, no prazo de quinze dias.

20. Pela leitura desses dispositivos, visualiza-se que o Recurso Ordinário é cabível contra decisões definitivas proferidas pelo Tribunal Pleno ou pelas Câmaras, devendo ser interposto no prazo de trinta dias contados da ciência da decisão impugnada.
21. A decisão dos autos da Representação n. 1024676/17 foi publicada no Diário Oficial do TCE em 29/09/2021 (conforme certidão juntada no SGAP, Peça n. 21 - Código 2553967). Por outro lado, o presente Recurso Ordinário foi interposto em 05 de outubro de 2021 (Peça n. 02 - Código 2560079 - no SGAP), portanto, é claramente tempestivo.
22. No que toca ao juízo de admissibilidade, segundo lição de Fredie Didier Jr. *et al*, os requisitos de admissibilidade recursal se dividem em dois grupos: “a) *requisitos intrínsecos (concernentes à própria existência do direito de recorrer): cabimento, legitimação, interesse e inexistência de fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer; b) requisitos extrínsecos (relativos ao modo de exercício do direito de recorrer): preparo, tempestividade e regularidade formal.*”¹
23. No caso ora analisado, verifica-se: (1) que a via recursal eleita (Recurso Ordinário) existe no ordenamento jurídico justamente para se insurgir em face de “*decisões definitivas proferidas pelo Tribunal Pleno e pelas Câmaras*”; (2) o recorrente é parte legítima, uma vez que a condenação proferida atingiu sua esfera de direitos; (3) tem interesse em ver a condenação reduzida ou extinta; (4) não se verifica, no caso, fato impeditivo ou extintivo do direito de recorrer; (5) foram atendidos os requisitos formais preconizados nos art. 103 (“*petição escrita contendo os fundamentos de fato e de direito e o pedido de nova decisão*”).
24. Assim, tendo por base tais aspectos, restaram atendidos todos os requisitos de admissibilidade.

2 - MÉRITO

2.1 - Instauração de Tomada de Contas Especial

25. O Ministério Público de Contas verifica que o Recurso Ordinário interposto não questionou a determinação de “*instauração da devida Tomada de Contas*”

¹ DIDIER JR., Fredie, CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil - Meios de impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais*. 15ª ed. Salvador: Juspodivm, 2018. Vol. 3, pág. 133.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Especial, para [apuração de] eventual dano ao erário decorrente do pagamento de jetons a integrantes da Comissão de Licitação do Município de Unai”.

26. Dessa forma, passa-se à análise da parte do acórdão sobre a qual houve insurgência no Recurso Ordinário:

2.2 - Aplicação de Multa por infringência ao art. 51 da Lei nº 8.666/1993

27. O acórdão recorrido determinou a aplicação de multa no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), em decorrência da ofensa ao art. 51 da Lei nº 8.666/1993.
28. O Recurso Ordinário interposto apresentou a seguinte argumentação (Peça n. 02 - Código 2560079 - no SGAP): (1) *“ocorreu uma má interpretação ao se entender como sendo cargo permanente aquele ocupado por servidor de carreira, como se este fosse valorado em razão do ocupante, sendo que esse sim, a qualquer momento poderá ser exonerado, porém, o cargo que este ocupava permanecerá nos quadros da administração pública (...) Assim, excelências, nas sendas dos entendimentos exarados pelos Tribunais de Contas de nosso rincão, salta aos olhos que, o cargo permanente descrito no artigo 51 da Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993, refere-se ao cargo que integra a estrutura do Plano de Cargos e carreiras do órgão, e que prevê o exercício de diversas funções, e não aquele que por eventualidade é criado para atender fim específico. Assim, trata-se é aquele que não é temporário. Nesse jaez, a expressão ‘Permanente’ decorre da espécie do cargo, e não da condição específica do servidor ou empregado público nele investido”;* (2) *“não houve nenhum prejuízo aos cofres da Administração assim, não se pode punir por presunção”;* (3) *“A má-fé é premissa inarredável de qualquer ato administrativo irregular e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador (...)”;* (4) *“o justificante, exerce função pública por muitos anos e nada existe que possa macular sua conduta pública”.*
29. A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios apresentou estudo técnico que concluiu que uma interpretação teleológica do art. 51 da Lei 8.666/93 permitiria a reforma da *“decisão exarada pela Eg. Primeira Câmara, na sessão de 14/09/2021, nos autos da DENÚNCIA n. 1.024.676, para considerar regular a contratação de comissionados para compor a CPL e, conseqüentemente, retirada a multa no valor de R\$2.000,00 que lhe foi aplicada”* (Peça n. 09 - Código 2680801 no SGAP).
30. O Ministério Público de Contas, diferentemente, entende que o texto do art. 51 é bastante claro ao exigir que a Comissão Permanente de Licitação tenha *“no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação”.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

31. A Lei 8.666/93 utilizou a expressão “*pertencentes aos quadros permanentes*” da Administração para se contrapor aos servidores ocupantes de cargos demissíveis *ad nutum*. Ademais, a proporção é clara: dois terços de servidores ocupantes de cargos efetivos (“*pertencentes aos quadros permanentes*”) e um terço de servidores que não estejam em tal condição.
32. A Consultoria Zênite² apresenta importantes orientações a respeito. Mesmo noticiando a existência de corrente minoritária, explica-se que prevalece o entendimento de que os ocupantes de cargos comissionados possuem “*vínculo precário com a Administração [(...) e] estariam mais sujeitos a pressões externas e outras ameaças*”:

Do referido dispositivo se depreende que pelo menos 2/3 dos integrantes da comissão de licitação devem integrar os quadros permanentes da Administração. Desde logo, se excluem dessa definição servidores contratados por prazo determinado, na forma do art. 37, IX, da Constituição da República; servidores cedidos de outras entidades e; não servidores, terceiros estranhos aos quadros da Administração.

Dessa forma, restariam os servidores efetivos e servidores exclusivamente ocupantes de cargo em comissão, os quais pertencem aos quadros permanentes da entidade e por decorrência lógica poderiam ser convocados para fins de compor o mínimo exigido de 2/3 de integrantes da comissão de licitação exigido no art. 51.

Todavia, não é esse o entendimento majoritário acerca da questão. Isso porque, em que pese os servidores ocupantes de cargo em comissão pertencerem aos quadros permanentes, esses possuem vínculo precário com a Administração, vale dizer, estão sujeitos à livre nomeação e exoneração. Assim, tais servidores estariam mais sujeitos a pressões externas e outras ameaças levando-os a tomar esta ou aquela decisão.

Ao que parece, o que a lei pretende ao exigir servidores do quadro permanente é blindar a comissão de licitação contra forças externas que possam influir na tomada de decisões.

Para isso, faz-se necessário que pelo menos 2/3 da comissão seja integrada por servidores efetivos estáveis.

Seguindo a mesma linha, o Tribunal de Contas da União decidiu no Acórdão nº 92/2003 - Plenário (Disponível em: www.tcu.gov.br):

“Auditoria. INCRA AP. Área de convênios, acordos, ajuste, licitações e contratos. (...) **Participação de servidor sem vínculo efetivo em comissão de licitação.** (...) Audiência. Alegações de defesa rejeitadas. Multa. Arquivamento.

(...)

Voto

Considero pertinente a proposta da Unidade Técnica, no sentido de aplicar multa ao Sr. [...] em função das diversas irregularidades constatadas na Superintendência do Instituto de Colonização e Reforma Agrária no estado do Amapá: ausência de pesquisa de preços na contratação de empresa de táxi-aéreo; designação de ocupantes

² Disponível em: <https://zenite.blog.br/com-quantos-servidores-efetivos-se-faz-uma-comissao-de-licitacao/?msckid=284bef25cfa411ec9451b0c5ea85ba84> Acesso no dia 09/05/2022



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

de cargos comissionados, sem vínculo com a administração pública, para comissões de licitação; ausência de termos de recebimento provisório e definitivo de diversos objetos contratados; aceitação de nota fiscal sem data de emissão, ausência das notas fiscais em processo de pagamento de despesa; ausência da fase de liquidação da despesa nos processos de pagamento e efetivação de repasses de recursos financeiros a prefeituras, por intermédio de convênios, em desacordo com o art. 73 da Lei nº 9.504/1997.” (Destacamos.)

Ademais, cabe salientar que a proporção de no mínimo 2/3 de servidores estáveis deve ser mantida, pois a lei pretende que o poder de decisão se concentre nas mãos dos servidores estáveis, os quais, em tese, são menos sujeitos a pressões externas.

Por conta disso, servidores estáveis devem ser a maioria na comissão de licitação - mínimo de 2/3. (*grifos e negritos acrescidos*)

33. Dessa forma, não foram apresentadas razões de fato ou de Direito que pudessem reformar o Acórdão recorrido.

CONCLUSÃO

34. Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas conclui que o presente RECURSO ORDINÁRIO deve ser conhecido, mas não provido, mantendo-se *in totum* a decisão proferida.

35. É o parecer.

Belo Horizonte, 10 de maio de 2022.

Glaydson Santo Soprani Massaria

Procurador do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente e disponível no SGAP)