



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

Processo n.º: 1101667 (Processo Originário: 1071302)
Natureza: Recurso Ordinário
Ano de referência: 2022
Jurisdicionado: Município de Areado (Poder Executivo)

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

1. Tratam os autos de Recurso Ordinário, protocolizado pelo sr. Pedro Francisco da Silva, em face de decisão exarada nos autos da Representação n. 1071302.
2. Os mencionados autos (1071302) versam sobre representação formulada pelo Ministério Público de Contas (f. 01/22), na qual noticiou irregularidades na contratação direta, por inexigibilidade de licitação, do escritório “Ribeiro Silva Advogados Associados” pela Prefeitura Municipal de Areado, por meio do Processo Licitatório n. 021/2017, Inexigibilidade de Licitação n. 003/2017, que resultou na assinatura do Contrato n.61/2017, cujo valor total era R\$165.000,00
3. Após regular trâmite do feito, em decisão acostada à peça 17, código 2339925, dos autos da Representação n. 1071302, a Primeira Câmara aplicou multa individual aos srs. Pedro Francisco da Silva e Dorotéia Aparecida Corrêa Martins, no valor de R\$1.000,00 (mil reais) para cada. Confira-se o teor da decisão ora recorrida:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

I) desacolher, preliminarmente, por unanimidade, a arguição de ilegitimidade passiva formulada pela Sra. Dorotéia Aparecida Corrêa Martins, nos termos e limites da fundamentação desta decisão;

II) julgar parcialmente procedente a representação, no mérito, por maioria de votos, e deixar de aplicar multa aos responsáveis pela alegada suscitação indevida de inexigibilidade de licitação, em face da posterior inovação promovida pela Lei n. 14.039/20, por meio da qual se alterou a Lei n. 8.906/94 para reputar singulares os serviços técnicos prestados por profissionais de advocacia com notória especialização;

III) aplicar multa individual de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao Sr. Pedro Francisco da Silva, Prefeito de Areado, e à Sra. Dorotéia Aparecida Corrêa Martins, signatária da “Cotação de Preços n.º 36/2017”, com espeque no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/08, em face da ausência de justificativa dos preços nos autos da Inexigibilidade de Licitação n.º 003/2017, com grave ofensa ao disposto no art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n.º 8.666/93;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

-
- IV) determinar a juntada dos Expedientes n.ºs 360/2020 e 398/2020, da Secretaria da Primeira Câmara, as petições protocolizadas sob os n.ºs 9000318300/2020 e 6536111/2020 e os documentos que as acompanham;
- V) determinar a intimação do representante e dos representados, por diário oficial e via postal, do inteiro teor desta decisão;
- VI) determinar, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento dos autos, nos termos do inciso I do art. 176, regimental.
4. O Conselheiro Relator recebeu a petição de Recurso Ordinário à peça 4, código 2552636, do SGAP.
5. A Unidade Técnica manifestou-se à peça 8, arquivo 2654976, do SGAP, na qual concluiu que deveriam ser acolhidas as razões recursais e, portanto, deveria ser excluída qualquer responsabilidade do prefeito quanto à irregularidade apontada nos autos n. 1071302.
6. Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público para parecer.
7. É o relatório, no essencial. Passa-se à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

I - PRELIMINARES

I.1) Da admissibilidade e tempestividade do Recurso

8. 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.
- § 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.
9. 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

10. O acórdão proferido nos autos da Representação n. 1071302 foi publicado no Diário Oficial do TCE em 24/02/2021. O presente Recurso Ordinário foi interposto em 25/03/2021, sendo, portanto, tempestivo.
11. 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
12. Assim, tendo por base tais aspectos, verifico que, no presente recurso, restaram atendidos todos os requisitos de admissibilidade.

II) MÉRITO

II.1) Das razões recursais

13. Nas razões recursais (Peça 1, arquivo 2389324, do SGAP) o Sr. Pedro Francisco da Silva, ora recorrente, manifestou seu inconformismo com o acórdão proferido nos autos n. 1071302 (Peça 17, arquivo 2339925, do SGAP).
14. O recorrente questionou a sanção de multa que lhe foi aplicada, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), e sustentou que o Acórdão não abordou questões que versam a respeito da “ausência de comprovação de dolo ou má-fé por parte do Recorrente no sentido de ter agido de forma dolosa, ou mesmo com culpa grave, no tocante à ausência de justificativa de preços para a contratação por meio de inexigibilidade de licitação”.
15. Alegou que o acórdão partiu da premissa de que o ora recorrente, sendo o Chefe do Poder Executivo Municipal, automaticamente deveria ser penalizado pela deficiência documental no procedimento administrativo que contratou o escritório de advocacia por meio de inexigibilidade de licitação, mesmo não sendo o responsável pela confecção de tal documento. Afirmou o recorrente que foi outro servidor público que confeccionou e assinou a “Cotação de Preços n..36/2017” na referida contratação por inexigibilidade, de modo que não seria correto imputar-lhe responsabilidade direta/objetiva no tocante à ausência da justificativa de preços exigida no art. 26, parágrafo único, III, da Lei n.8.666/93, “porquanto que [...] não participou de nenhuma das fases do procedimento administrativo, mas apenas, e tão somente, assinou o documento contratual, posto que esta é função precípua do Prefeito Municipal”.

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

16. Alegou ainda que, recentemente, o Tribunal de Contas de Minas Gerais apreciou questão muito similar ao presente caso e atestou a ausência de responsabilidade objetiva do prefeito, haja vista não ter participado das fases externa e interna do certame:

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS. SERVIÇOS E PRODUTOS DESTINADOS A VEÍCULOS DE ESPÉCIES DIFERENTES NO MESMO LOTE. AFASTADA A MULTA IMPUTADA AO PREFEITO. MANTIDA A MULTA APLICADA À PREGOEIRA. PROVIMENTO PARCIAL. 1. Considerando que o prefeito à época não participou da preparação e da condução do pregão, restringindo sua atuação à assinatura do contrato, não há como se imputar ao recorrente, salvo por responsabilidade objetiva, a irregularidade constatada, uma vez que o gestor não influenciou na decisão que definiu os lotes do procedimento licitatório. 2. Mantida a multa aplicada à recorrente, uma vez que a compilação de serviços e produtos destinados a categorias diferentes em um mesmo lote, sem a devida justificativa, fere o disposto no art. 15, IV, da Lei n. 8.666/93.2 ”

17. Por fim, solicitou a exclusão da multa imposta ao gestor.

18. O órgão técnico, em seu relatório à peça 8 do SGAP, concluiu que:

Considerando os fatos narrados na representação e constatados no acórdão ora recorrido, é importante destacar que, de fato, a signatária da “cotação de preços nº 36/2017” é a Sra. Doroteia Aparecida Corrêa Martins. Conforme apontado no acórdão.

O representante carregou aos autos o DVD-ROM de fl. 22, contendo cópia integral do Processo Licitatório n.º 021/2017, referente à Inexigibilidade de Licitação n.º 003/2017. Verificando os documentos digitalizados na referida mídia, constatei que a Sra. Dorotéia Aparecida Corrêa Martins após sua assinatura no “Mapa de Cotação de Preços n.º 36/2017” (fls. 08/12 e fls. 498/503 do processo administrativo), endossando o documento. Constou, logo abaixo da assinatura, a sua identificação como responsável pela cotação de preços, representando o setor de compras e licitações da Prefeitura.

Em relação ao recorrente, o acórdão fixou sua responsabilidade em razão de ter firmado o contrato nº 61/2017, ainda que o procedimento de contratação direta estivesse viciado pela ausência de justificativa de preços adequada.

Embora esta Unidade Técnica entenda que a conduta do recorrente foi negligente, de fato, o Tribunal Pleno já se manifestou pelo afastamento de responsabilidade de gestor municipal quando sua atuação se limita à assinatura do contrato, não tendo influenciado diretamente na irregularidade apurada, conforme acórdão proferido no Recurso Ordinário 1047719.

Assim, entende-se que o acórdão possa ser reformado, em virtude do princípio da segurança jurídica, a fim de excluir a responsabilidade do prefeito quanto à irregularidade em apreço, mantendo a aplicação de multa à Sra. Doroteia Aparecida Corrêa Martins, responsável pela cotação de preços.

19. Para corroborar as razões recursais apresentadas, o Recorrente juntou aos autos cópia integral do Processo Licitatório n. 021/2017, referente à Inexigibilidade de Licitação n.003/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

20. Verifica-se, nesses documentos digitalizados, que a sr.^a Dorotéia Aparecida Corrêa Martins (servidora e membro da comissão de licitação) é que após sua assinatura no “Mapa de Cotação de Preços n. 36/2017” (f. 08/12 e f. 498/503 do processo administrativo).
21. Entretanto, o Ministério Público de Contas destaca que o sr. **Pedro Francisco da Silva**, Prefeito Municipal de Areado, **homologou o Processo Licitatório n. 021/2017**, Inexigibilidade de Licitação n. 003/2017, o que atrai a sua responsabilidade pela ilegalidade atinente à ausência de justificativa de preços.
22. Ademais, a sr.^a Dorotéia Aparecida Corrêa Martins praticou o ato de assinar o “Mapa de Cotação de Preços” por delegação do Sr. Pedro Francisco da Silva, Prefeito Municipal de Areado no exercício de 2017. No caso em tela, o referido prefeito era quem possuía a competência originária para a prática dos atos de homologação e adjudicação nos certames do município de Areado.
23. Diante disso, destaca-se que, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União, *“a delegação de competência para execução de despesas custeadas com recursos públicos federais não exime de responsabilidade a pessoa delegante, eis que inadmissível a delegação de responsabilidade, devendo responder pelos atos inquinados tanto a pessoa delegante como a pessoa delegada, segundo a responsabilidade de cada uma”*. (Acórdão 248/2010-TCU-Plenário, Rel. Walton Alencar Rodrigues, Sessão: 24/02/2010).
24. Nesse sentido, é farta a jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Confira-se:
- “A delegação de competência não implica delegação de responsabilidade, competindo ao gestor delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, especialmente em situações nas quais, pela importância do objeto e pela materialidade dos recursos envolvidos, a necessidade de supervisão não pode ser subestimada.” (Acórdão 170/2018 - Plenário - Sessão: 31/12/2018)
- “A delegação de competência não exime o delegante de fiscalizar as atribuições exercidas pelos subordinados, especialmente questões de maior relevância, como o cumprimento de determinação do TCU ao órgão ou à entidade.” (Acórdão 2424/2017 - Primeira Câmara - Sessão: 25/04/2017)
- “A delegação de poderes não exime a responsabilidade do gestor por atos de sua competência primária, pois, ao delegar suas atribuições, o administrador tem obrigação de escolher bem o subordinado e assume o ônus de supervisioná-lo.” (Acórdão 10463/2016 - Segunda Câmara - Sessão: 13/09/2016)
25. Na mesma vertente, entende o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:
- EMENTA EDITAL DE LICITAÇÃO. DENÚNCIAS. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA. PRELIMINAR DE MÉRITO. INDEFERIMENTO DE EXCLUSÃO DE RESPONSABILIDADE E DE DESCONSIDERAÇÃO DAS IRREGULARIDADES FACE A OCORRÊNCIA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA.
- O gestor municipal, ainda que não tenha assinado o edital de licitação,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

responde solidariamente pelos atos de seus subordinados, eis que a delegação de competência não o exime do dever de fiscalização.² (grifo nosso)

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. EDITAL. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE PUBLICIDADE. IRREGULARIDADES. OBJETO DESCRITO DE FORMA GENÉRICA. AUSÊNCIA DO PLANO ANUAL DE COMUNICAÇÃO. MODELO DE *BRIEFING* INADEQUADO. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS NO JULGAMENTO DA PROPOSTA TÉCNICA. NEGADO PROVIMENTO. MANTIDO O ACÓRDÃO RECORRIDO.

1. A Lei n. 8.666/93 não determina a quem compete a função de confeccionar o edital, mas deixa claro que a autoridade administrativa responderá por seu conteúdo independentemente de tê-lo elaborado ou delegado a terceiros.

2. Informações essencialmente necessárias à descrição do objeto se fazem importantes até o limite que não prejudiquem a Administração na sua busca pelo melhor preço. Nesse sentido, a descrição do objeto deve ser clara de modo que confira segurança aos licitantes que poderão melhor identificar qual é a real provisão administrativa solicitada, sendo a objetividade de tal procedimento essencial para o desenvolvimento mais eficiente do certame.

3. É importante destacar que se impõe ao gestor especificar os itens componentes do objeto licitado em nível de detalhamento que garanta a satisfação das necessidades da Administração, da forma menos onerosa possível. Com suporte no que prescreve o art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93, as exigências inseridas no edital devem ser proporcionais ao fim que se busca atingir com a realização da licitação. Isso porque, a Administração tem o poder-dever de exigir, em suas contratações, os requisitos considerados indispensáveis à boa e regular execução do objeto que constituirá encargo da futura contratada, inclusive viabilizando uma contratação certa e segura.

4. É notório o entendimento de que o Prefeito Municipal é o responsável principal pelos atos que envolvem sua gestão, mesmo que tenha havido delegação de competência em razão do poder hierárquico, porque cabe a ele manter vigilância razoável sobre a atuação da cadeia hierárquica, e a esse tipo de responsabilização se denomina o caso de culpa *in eligendo* ou *in vigilando* e passa pela ausência de vigilância ou manifesta má escolha do gestor, que se torna corresponsável pelos atos ilícitos dentro da sua gestão. Afinal, a delegação de competência não pode servir de meio para forçar uma excludente de culpabilidade da autoridade delegante, muito menos que justifique eventual “cegueira deliberada” frente ao volume de recursos dispendidos.

5. Tratando-se de certame licitatório de cunho específico, deve-se ter para cada um a devida Comissão Especial de Licitação, atuando independente e simultaneamente. Assim, é a especificidade dos objetos licitados que vai determinar ou não a multiplicidade desses colegiados e, somado a isso, o regulamento estadual de Minas Gerais pressupõe que exista, na estrutura administrativa do órgão ou entidade, “setor responsável pela elaboração do edital”, subordinado à autoridade administrativa responsável pela licitação.

6. A função primordial da Comissão de Licitação é zelar pelo adequado

² Edital de Licitação n. 839032, Rel. Conselheiro Substituto Hamilton Coelho - Primeira Câmara - 06/06/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

cumprimento das regras internas e externas ao certame, mantendo-lhe sempre conectado com o princípio da legalidade estrita e, dessa forma, sem critérios objetivos no edital que lhe sirva de parâmetro de atuação, sua própria capacidade de se vincular à legalidade estrita pode estar comprometida.³ (grifo nosso)

26. Portanto, à luz da jurisprudência acima colacionada, o Ministério Público de Contas conclui que deve ser mantida a multa aplicada ao Sr. Pedro Francisco da Silva, Prefeito Municipal de Areado à época dos fatos.

CONCLUSÃO

27. Por todo o exposto, **CONCLUI** o Ministério Público de Contas que deve ser conhecido e não provido o presente recurso, mantendo-se *in totum* a decisão proferida.

Belo Horizonte, 09 de novembro de 2022.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente disponível no SGAP)

³ Recurso Ordinário n. 997794 - Tribunal Pleno, Rel. Conselheiro José Alves Viana. Sessão: 12/12/2018. Destaca-se que a decisão em tela foi proferida no âmbito do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas, na qual votaram nos termos da manifestação do Relator, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro Sebastião Helvécio.