



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 862.322 (Apensado ao Processo Administrativo nº 689.936)
Natureza: Recurso Ordinário
Recorrente: Agostinho Ronaldo de Araújo (Prefeito Municipal à época)
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Alfredo Vasconcelos
Relator: Conselheiro Mauri Torres

PARECER CONCLUSIVO

Excelentíssimo Senhor Relator,

RELATÓRIO

1. Tratam os presentes autos de Recurso Ordinário interposto por Agostinho Ronaldo de Araújo, Prefeito Municipal de Alfredo Vasconcelos à época, contra a decisão proferida no Processo nº 689.936, referente à inspeção realizada com o objetivo de examinar a legalidade dos atos administrativos e o cumprimento das disposições legais a que o órgão está sujeito, especialmente quanto à Lei nº 8.666, de 1993, e suas alterações, no período de janeiro de 2003 a fevereiro de 2004, proferida na Sessão da Primeira Câmara do dia 09/06/2009.
2. A decisão ora impugnada foi proferida nos seguintes termos (fl. 358 e 359 do Processo nº 689.936):

Vistos, relatados e discutidos estes autos de n. **689936**, referentes ao processo administrativo decorrente de inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Alfredo Vasconcelos, objetivando examinar os atos e despesas sujeitas a licitação, no período de janeiro de 2003 a fevereiro de 2004, de responsabilidade do então Prefeito Municipal Agostinho Ronaldo de Araújo, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas, incorporado neste o relatório, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Conselheiro Relator, em julgar ilegal a formalização das contratações de consultoria e assessoria jurídica, bem como de contabilidade e consultoria nas áreas financeira, orçamentária e prestação de contas, analisadas neste processo, tendo em vista a inobservância dos dispositivos legais citados no item 1 da fundamentação do voto do Relator. Julgam, ainda, irregulares os Convites 008/2003 e 005/2004, para contratações de locação de veículo para transporte de pessoas carentes para tratamento de saúde e de transporte escolar, nos termos constantes no item 2 da fundamentação, aplicando à vista das ilegalidades constatadas, e com fulcro nas disposições do inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102/08, multa no valor total de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) ao Sr. Agostinho Ronaldo de Araújo, Prefeito Municipal



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

de Alfredo Vasconcelos à época; determinam, também, que o Sr. Agostinho Ronaldo Araújo restitua aos cofres municipais os valores de R\$ 1.218,56 (mil duzentos e dezoito reais e cinquenta e seis centavos) e de R\$ 137,60 (cento e trinta e sete reais e sessenta centavos) relativos ao pagamento a maior decorrente das contratações oriundas dos Convites 008/2003 e 005/2004 conforme relatado no item 2 da fundamentação, devendo a atual Administração atentar para a observância das disposições legais e normativas que regem as matérias examinadas nos autos, a fim de evitar a reincidência das ilegalidades constatadas, bem como, promover a anulação de contratação de objeto idêntico ao examinado nestes autos e realizado nas mesmas condições, se existente e em vigor. Cumpram-se as disposições do artigo 364 da Resolução TC 12/08 (RITCEMG), encaminhando-se cópia do acórdão e do voto do Conselheiro Relator ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para as medidas legais que entender cabíveis, em observância às disposições do inciso VI do art. 32 da Lei Complementar nº 102/08.

3. Na sua manifestação às fl. 16 a 32, a Unidade Técnica competente não acolheu as razões recursais apresentadas e entendeu que a decisão recorrida deve ser mantida.
4. Os autos vieram a este Ministério Público de Contas para parecer conclusivo (fl. 33).
5. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

I. Da Admissibilidade Recursal

6. Preliminarmente, cabe destacar a presença de todos os requisitos de admissibilidade do Recurso Ordinário em 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.

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

II. Prejudicial de Mérito

II.1 Da Prescrição

8. O recorrente alega que os atos e fatos examinados no Processo nº 689.936 ocorreram há mais de oito anos, devendo “ser reconhecida a prescrição de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

qualquer ação punitiva do Estado [...] em decorrência do tempo e [...] pela inexistência de desvio de recursos públicos, mas tão somente de irregularidades formais [...]”.

9. Tal razão recursal é improcedente, pelas razões a seguir expostas.

10. Verifica-se que a decisão impugnada, acima transcrita, possui pretensão punitiva e reparatória.

11. A punitiva consiste na aplicação de multa ao Sr. Agostinho Ronaldo de Araújo, Prefeito Municipal de Alfredo Vasconcelos à época, no valor total de R\$6.000,00 (seis mil reais), pela ilegalidade nas “contratações de consultoria e assessoria jurídica, bem como de contabilidade e consultoria nas áreas financeira, orçamentária e prestação de contas”, e pela irregularidade dos Convites 008/2003 e 005/2004 “para contratações de locação de veículo para transporte de pessoas carentes para tratamento de saúde e de transporte escolar”.

12. A reparatória diz respeito ao ressarcimento ao erário, pelo Sr. Agostinho Ronaldo Araújo, dos valores de R\$1.218,56 (mil duzentos e dezoito reais e cinquenta e seis centavos) e de R\$137,60 (cento e trinta e sete reais e sessenta centavos), relativos ao pagamento a maior decorrente das contratações oriundas dos Convites 008/2003 e 005/2004.

13. Assevere-se que não há prescrição da pretensão reparatória, uma vez que o § 5º do art. 37 da Constituição Federal, de 1988, estabelece a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário.

14. Por outro lado, quanto à prescrição da pretensão punitiva, é importante lembrar que, no Estado de Direito, impera o governo das leis. Assim, devem ser observados o princípio da legalidade e a vontade do legislador e cumpridos os objetivos públicos nela traçados.

15. Sobre o tema, eis a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

No Estado de Direito quer-se o governo das leis e não o governo dos homens, consoante a clássica assertiva proveniente do Direito inglês. Isto significa que é ao Poder Legislativo que assiste o encargo de traçar os objetivos públicos a serem perseguidos e de fixar os meios e os modos pelos quais não de ser buscados, **competindo à Administração, por seus agentes, o mister, o dever de cumprir dócil e fielmente os desiderata legais,**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

segundo os termos estabelecidos em lei. Assim, a atividade administrativa encontra na lei tanto seus fundamentos quanto seus limites.¹ (Grifo nosso.)

16. Nesse sentido e especificamente quanto ao instituto da prescrição no âmbito deste Tribunal de Contas, a **Constituição do Estado de Minas Gerais** determinou observância ao princípio da legalidade estrita:

Art. 76. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

[...]

§7º. O Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, observará os institutos da prescrição e da decadência, nos termos da legislação em vigor. (Grifo nosso.)

17. Assim, com a edição da Lei Complementar estadual nº 120, de 2011, que acrescentou os artigos 110-A a 110-I à Lei Complementar estadual nº 102, de 2008, Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais, normatizou-se, na seara da Corte de Contas mineira, o instituto da prescrição e, casuisticamente, tornou-se obrigatória a sua aplicação, pois se trata de legislação específica a respeito do assunto.

18. Dessa forma, nos termos dos artigos supramencionados, hoje está regulamentado pela Lei Orgânica desta Corte a chamada “prescrição inicial” ou “do fato” e a “prescrição setorial”, respectivamente:

Art. 110-E. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

Art. 110-F. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas prescreverá quando a paralisação da tramitação processual do feito, em um setor, ultrapasse o período de cinco anos.

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Discricionariedade e controle jurisdicional. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010, p. 49



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

19. Compulsando os autos, verifica-se que não ocorreu nenhuma das duas hipóteses regulamentadas, o que afasta a aplicação do instituto da prescrição no presente caso.

III. Preliminar

III.1 Incompetência do Tribunal de Contas para aplicar multa

20. O recorrente destaca que este Tribunal emitiu parecer pela aprovação das contas dos exercícios de 2003 e 2004 e que esta Corte tem o dever de promover diligências e vistorias *in loco* antes da emissão do Parecer Prévio, pois este exaure a sua função de órgão auxiliar integrante do controle externo das atividades administrativas, ressalvada somente a atuação do Ministério Público em caso de improbidade administrativa.

21. Tais razões recursais são improcedentes.

22. Como já ressaltado, a multa aplicada ao recorrente provém da competência atribuída ao Tribunal de Contas para examinar a legalidade dos atos administrativos e o cumprimento das disposições legais a que o órgão está sujeito, abrangendo, no caso em exame, a análise das despesas sujeitas à realização de procedimentos licitatórios, conforme exigência do art. 37, XXI, da CR/88.

23. Como se sabe, a Constituição da República dispõe sobre a atividade de controle externo exercida pelo Tribunal de Contas no âmbito municipal:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

[...]

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

VIII - **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;

[...]

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. (Grifo nosso.)

24. No âmbito do Estado de Minas Gerais, a competência da Corte de Contas para examinar a legalidade das licitações públicas e aplicar multa aos responsáveis por eventuais ilegalidades praticadas advém também do texto da Constituição Estadual, de 1989:

Art. 76 – **O controle externo**, a cargo da Assembleia Legislativa, **será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete**:

[...]

XIII – **aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a sanção prevista em lei**, que estabelecerá, entre outras cominações, **multa** proporcional ao dano causado ao erário;

XIV – **examinar a legalidade de ato dos procedimentos licitatórios**, de modo especial dos editais, das atas de julgamento e dos contratos celebrados; (Grifo nosso.)

25. E, no âmbito da legislação infraconstitucional, a competência deste Tribunal para apreciar a matéria é reafirmada pelo art. 113 da Lei nº 8.666, de 1993:

Art. 113. **O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente**, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo. (Grifo nosso.)

26. Por fim, a Lei Complementar nº 102, 2008, prevê a atribuição do Tribunal para aplicar sanções e, em especial, multa, aos seus jurisdicionados:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

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;

II - inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

III - declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público.

[...]

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.)

27. Nesses termos, o poder-dever do Tribunal para aplicar sanções aos agentes públicos sujeitos à sua jurisdição é consequência de todo um sistema constitucional e infraconstitucional que legitima a sua atuação, não decorrendo apenas da sua Lei Orgânica.

28. Assim, não se pode falar que esta Corte somente poderia aplicar multa quando houvesse a prática de ato ilegal que resultasse em prejuízo ao erário, com fundamento no art. 319 do citado diploma regimental.

29. A correta interpretação do referido dispositivo não leva a essa conclusão, senão vejamos:

Art. 319. Apurada a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico **de que resulte dano ao erário**, sem prejuízo do ressarcimento, poderá o Tribunal aplicar ao responsável multa de até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano. (Grifo nosso.)

30. Na verdade, esse artigo apenas prevê que, na hipótese de o ato ilegal acarretar dano ao erário, o Tribunal poderá, além de determinar o ressarcimento do valor do prejuízo causado aos cofres públicos, aplicar também a penalidade de multa, no exercício de sua competência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

31. No entanto, pode ocorrer a hipótese, muito comum, em que o Tribunal não constata, a partir da prática do ato ilegal, a ocorrência de dano ao erário, mas comina a multa pela ocorrência da irregularidade apurada. Em outras palavras, insista-se, a cominação de multa independe do dano ao erário.

32. Nesses termos, entendemos que as razões recursais não são procedentes.

IV. Da análise do mérito das razões recursais

IV.1 Da natureza formal das irregularidades

33. A alegação do recorrente de que a multa não poderia ter sido aplicada no caso de irregularidades formais, não procede.

34. 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 nos procedimentos licitatórios e nos contratos administrativos realizados pelo órgão fiscalizado, objeto da inspeção.

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

36. 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.

37. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contém verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos.²

38. 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.³ (Grifo nosso.)

39. 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.

40. Além disso, o parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.666, de 1993, dispõe que “o procedimento licitatório previsto nesta Lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública”.

41. O exato alcance dessa norma é explicitado por Marçal Justen Filho ao comentar o dispositivo legal mencionado:

Pode-se aludir a um “devido procedimento legal” licitatório – fazendo um paralelo com a figura do “devido processo legal” (*due process of law*). O “devido processo legal” é uma conquista do pensamento jurídico ocidental e retrata a concepção de que a arbitrariedade nas decisões é restringida através da observância de uma série ordenada de formalidades. Essas formalidades visam a comprovar a presença e o conteúdo dos fatores formadores da convicção do julgador. Além disso, essas formalidades permitem a todos os interessados oportunidade de manifestação. [...]

O “devido processo legal” estabelece freios e contrapesos aos poderes do julgador. Antes de examinar se a decisão é justa e compatível com o direito, cabe definir se ela foi produzida com observância de todas as formalidades. **“Observância de todas as formalidades” significa:**

a) obediência à ordenação e à sucessão de fases determinadas na Lei e no ato convocatório;

b) observância do princípio da publicidade;

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

³ 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

- c) audiência prévia e plena manifestação e plena manifestação de todos os interessados;
- d) direito dos interessados de impugnar os atos administrativos de que discordarem;
- e) dever de a Administração manifestar-se explicitamente acerca de todos os eventos e todos os pleitos dos particulares e licitantes;
- f) garantia do direito de recurso para assegurar a revisão de todas as decisões produzidas pela Administração ao longo da licitação.

[...]

É imperioso destacar que o formalismo não é uma garantia a favor da Administração e contra os administrados. A procedimentalização não é instrumento de exclusão relativamente aos cidadãos. **Sua função é precisamente oposta: restringe-se o poder estatal e dificulta-se a adoção de atos arbitrários.**⁴ [...] (Grifo nosso.)

42. Assim, o atendimento das formalidades dos procedimentos licitatórios visa também a evitar abusos e arbitrariedades por parte do poder público, beneficiando os licitantes e os administrados em geral.

43. Portanto, resta prejudicada a alegação de que a multa é descabida, em função das irregularidades serem de natureza formal.

IV.II Das demais irregularidades

44. No tocante ao mérito das irregularidades apontadas por este Tribunal que resultaram na aplicação da multa, cabe registrar que o recorrente não apresentou nenhum fato novo capaz de modificar a decisão recorrida, pois, compulsando os autos, constata-se que as razões recursais são semelhantes, na sua essência, às alegações de defesa apresentadas às fl. 316 a 319 do Processo Administrativo nº 689.936.

CONCLUSÃO

45. Em razão do exposto, este Ministério Público de Contas opina:

- a) pelo conhecimento do presente Recurso, por ser próprio e tempestivo;

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 101.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

b) pela rejeição da prejudicial de mérito;

c) no mérito propriamente dito, **pelo seu não provimento** e pela manutenção da decisão recorrida.

46. É o parecer.

Belo Horizonte, 17 de dezembro de 2013.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas