

RECURSO ORDINÁRIO N. 876346

ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de Pedras de Maria da Cruz

RECORRENTE(S): Manoel Carlos Fernandes

PROCESSO(S) REFERENTE(S): 772601, Representação, Prefeitura Municipal de Pedras de Maria da Cruz, 2005/2008.

PROCURADOR(ES): Gabriela Bernardes de V. Lopes, OAB/MG 123.176; Luciana Queiroz Froes, OAB/MG 136.337 e Henrique Matheus Mariani Sossai – OAB/MG 134.380 e outros.

MPTC: Maria Cecília Borges

RELATOR: Conselheiro José Alves Viana

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – NEGADO PROVIMENTO.

Diante da inexistência de argumentos constantes na peça recursal capazes de alterar o mérito da decisão, nega-se provimento ao recurso. Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, determina-se o arquivamento dos autos.

PROCESSO Nº: 876.346

NATUREZA: RECURSO ORDINÁRIO

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRAS DE MARIA DA CRUZ

RESPONSÁVEL:

MANOEL CARLOS FERNANDES (Prefeito à época)

APENSO: REPRESENTAÇÃO Nº 772.601

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso Ordinário interposto por Manoel Carlos Fernandes, Prefeito Municipal de Pedras de Maria da Cruz à época, em face da decisão proferida nos autos da Representação n. 772.601, decorrente de inspeção extraordinária realizada na Prefeitura Municipal de Pedras de Maria da Cruz, objetivando examinar atos administrativos praticados ao final do exercício de 2008.

Na oportunidade, foram imputadas multas de R\$ 3.050,00 e R\$ 9.000,00, além de restituição ao erário de R\$ 1.944,79 e R\$ 59.936,67, respectivamente aos Srs. Manoel Carlos Fernandes e Irineu Leal Siqueira Filho.

Inconformado com a decisão, o Sr. Manoel Carlos Fernandes apresentou Recurso Ordinário, fls. 01/10, requerendo a revisão do *decisium* e o cancelamento da multa¹.

Instado a se manifestar, o Órgão Técnico, às fls. 17/23, emitiu parecer pela manutenção do *decisium* recorrido.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, às fls. 25/26, opinou no mesmo sentido, pelo conhecimento e posterior desprovemento do recurso.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Preliminar de admissibilidade do recurso

Com lastro na certidão expedida pela Secretaria do Pleno, fl. 14, conheço do presente recurso ordinário, por restarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade insertos nos artigos 334 e 335 do Regimento Interno deste Tribunal.

II.2 Mérito

Na sessão de 27/03/2012, foram apreciados os autos da Representação n. 772.601, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, que objetivou examinar atos administrativos praticados ao final do exercício de 2008, pelos ex-prefeitos municipais de Pedras de Maria da Cruz, Srs. Irineu Leal Siqueira Filho e Manoel Carlos Fernandes.

No que tange ao recorrente, Sr. Manoel Carlos Fernandes, a Primeira Câmara, por unanimidade, entendeu pela aplicação de multa no valor de R\$ 3.050,00, além de restituição ao erário de R\$ 1.944,79, pelo cometimento das seguintes irregularidades:

- 1) Existência de contas de energia em aberto desde agosto de 2008, sem a devida inclusão na contabilidade dos restos a pagar do Município; Retenção do INSS referente a agentes políticos que não foram passados à respectiva autarquia, nem estão incluídos em restos a pagar;
- 2) Ausência da relação do patrimônio do Município;
- 3) Desproporção entre pagamentos efetuados a empresa responsável por reforma e ampliação de prédio de unidade de saúde e o atual estado das

¹ Por oportuno destacar que o Sr. Irineu Leal Siqueira Filho, embora regularmente intimado via D.O.C, nos termos da legislação de regência, não interpôs nenhum recurso contra a decisão da 1ª Câmara na Representação em questão.

obras. Desproporção entre o pagamento realizado a empresa para construção de duas unidades de saúde na zona rural do Município e o atual estado das obras:

- 3.1) Violação aos art. 62 e 63 da Lei 4.320/64 c/c o art. 65, II, 'c', da Lei 8.666/93, na Tomada de Preços n. 01/08;
- 3.2) Violação ao art. 109, I, 'a', da Lei 8.666/93, na Tomada de Preços n. 01/08;
- 3.3) Irregularidades diversas apontadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia e Perícia – CFOESP, quais sejam: Ausência de livro de ocorrência (diário de obra); inexistência da designação do representante da Administração para a fiscalização e acompanhamento da obra; falta de indicação, pela contratada, de seu preposto, aceito pela Administração para representá-la na execução do contrato; ausência de termo aditivo para regularizar as alterações do projeto, não estando em poder da Secretaria de Obras o projeto modificado, bem como a apropriação de seu custo; Inexistência da Anotação de Responsabilidade Técnica junto ao CREA – MG relativa à execução da obra.

Inconformado com a decisão, o Sr. Manoel Carlos Fernandes interpôs Recurso Ordinário às fls. 01/10, requerendo a reforma da decisão atacada.

Salientou, inicialmente, que o art. 320² do RITCEMG não foi observado quando do julgamento dos autos principais, uma vez que foram fixadas multas elevadas, em que pese o grau de instrução e a qualificação profissional do responsável e dos servidores que praticaram os atos. Ressaltou ter faltado o devido treinamento e a qualificação funcional, bem como uma maior experiência profissional por parte dos servidores responsáveis pela execução dos atos considerados irregulares, fatores que ensejariam a cominação de multa mais branda.

Ponderou também que foram cometidos apenas desvios formais, que traduzidos em quaisquer benefícios ao ex-prefeito, aos membros da comissão de licitação ou a terceiros. Ressaltou não ter havido nenhuma falta grave, despesa superfaturada ou ilícita, e que a aplicação da multa em valores elevados, da forma como imputada nos autos principais, foge aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Quanto ao mérito propriamente dito, ou seja, o enfrentamento das irregularidades em questão, o recorrente apenas repetiu as alegações trazidas na defesa constante nos autos principais (fls. 729/731), já rechaçadas pelo bem lançado voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

²Art. 320. Na fixação da multa, o Tribunal considerará, entre outras circunstâncias, a gravidade da falta, o grau de instrução do servidor ou do responsável e sua qualificação funcional, observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Em relação ao item 1³, alegou que a responsabilidade da emissão das notas de empenho era do setor de contabilidade, e que o Prefeito Municipal só teria acesso a elas após a emissão. Por isso, requereu a extinção ou a redução substancial da multa aplicada, devido ao curto período de tempo em que as irregularidades foram realizadas, a ausência de má-fé e a culpa de terceiros.

Quanto à irregularidade descrita no item 2⁴, afirmou não ser o responsável pela elaboração do inventário patrimonial do Município, nos termos do art. 9º, XVII, da Instrução Normativa n. 08/2003 desta Casa, sendo a multa, desta forma, indevida.

Em relação às irregularidades decorrentes da obra de reforma e ampliação do prédio da unidade de saúde, descritas no item 3, declarou a inexistência de indícios de que a obra não foi executada, e que por isso a restituição ao erário ocasionaria enriquecimento ilícito por parte do Estado. Destacou também que as demais violações à legislação de regência não geraram nenhum prejuízo ao erário e que os apontamentos técnicos constituem apenas erros formais.

Conforme se percebe pela simples análise dos argumentos apresentados, não foram apresentados documentos inéditos nem tampouco formuladas novas teses jurídicas capazes de alterar o juízo de convencimento presente na análise meritória realizada dos autos principais, sendo tal Recurso Ordinário de caráter meramente protelatório.

Não merece acolhida, igualmente, a argumentação de que irregularidades constantes no relatório técnico, e descritas acima, são eminentemente formais e devem ser desconsiderada, por não causarem dano ao erário.

Nos termos dos princípios constitucionais inseridos no art. 37 da Constituição da República, em especial o princípio da legalidade, o agente público está adstrito a agir em conformidade com a lei. Assim, ao administrador compete a obediência irrestrita ao ordenamento jurídico, sendo a eventual conduta contrária à lei sancionável em nossa legislação de forma a resguardar o interesse público.

Nos processos licitatórios em comento, percebe-se a infringência direta a vários dispositivos das leis 8.666/93⁵ e 4.320/64⁶, que, ao contrário do alegado pelo recorrente, afrontam a efetivação dos princípios que regem a Administração Pública, como os da legalidade e da publicidade.

³ Existência de contas de energia em aberto desde agosto de 2008, sem a devida inclusão na contabilidade dos restos a pagar do Município; Retenção do INSS referente a agentes políticos que não foram passados à respectiva autarquia, nem estão incluídos em restos a pagar.

⁴ Ausência da relação do patrimônio do Município.

⁵ Conforme o disposto nos art. 65, II, 67, 68 e 109, I, “a”.

⁶ Conforme o disposto nos art. 62 e 63.

A infração à norma objetivamente posta, sem que desse ato possa se inferir qualquer traço de voluntariedade para a desobediência à lei ou geração de dano, já seria motivo suficiente, num primeiro momento, para a aplicação da sanção. O julgamento no sentido da irregularidade das despesas efetuadas não tem ligação com a intenção do agente, ou seja, o aspecto subjetivo de sua conduta, mas sim com a sua responsabilidade como agente público e ordenador de despesa ao se aferir violação do comando normativo⁷.

Assim, em síntese, a lógica que deve ser adotada é semelhante à do Direito Tributário, em que se afere objetivamente um “fato gerador” e sua consequência é atribuível a um responsável.

Nesse sentido, bem argumentou o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas no Recurso Ordinário nº 802.693:

(...)

No caso em tela, não é necessário indagar a respeito da intenção do agente, bem como do eventual prejuízo que o ato ilegal possa acarretar ao erário, como supõe o recorrente. É suficiente para a aplicação da sanção administrativa, a prática de ato administrativo sem observância do princípio da legalidade.

(...)

Quanto à alegação de que não houve dolo ou má-fé por parte do recorrente, reitera-se que os autos do Processo nº 706.060, em que foi cominada a sanção de multa, têm natureza administrativa e a responsabilização do agente tem como pressuposto a falta de cumprimento da lei, não podendo prevalecer a alegação relativa à ausência de dolo ou culpa, pois este é pressuposto para a responsabilidade civil perante a Justiça Comum.

Logo, fica assentada a desnecessidade de configuração de dolo ou má-fé para imputar sanção.

Além disso, conforme próprio relatório do Órgão Técnico, foi constatado pagamento adiantado de parcela não executada na obra de construção da Unidade Básica de Saúde – Riacho do Buriti, no valor de R\$ 6.259,23, sendo de responsabilidade do recorrente a devolução da quantia de R\$ 1.944,79. Não há que se falar, portanto, da inexistência de dano ao erário, vez que comprovada a ação danosa do ex-gestor que ensejou, inclusive, ao ressarcimento.

Por fim, não cabe razão ao recorrente, também, no que tange à suposta desconformidade entre a aplicação de multa e os princípios da razoabilidade e da

⁷ A multa aqui aplicada possui nítido caráter reparador do dano. Funciona como verdadeira pena ao gestor que descumpriu o dever genérico de bem administrar a coisa pública. Portanto, distingue-se da chamada “multa coerção”, aplicada para forçar o cumprimento de uma ordem, na ocasião de seu descumprimento, compreendido como omissão punível.

proporcionalidade. O Tribunal agiu, durante toda a instrução processual, de acordo com os princípios e regras do ordenamento jurídico condicionantes à 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.

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 n. 102/08, 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; (Grifô 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.** (*grifos nossos*)

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 extraordinária decorrente da Representação, mas não o fez, pautando-se, exatamente, pelas condições impostas.

Assim sendo, conclui-se que o valor fixado mostrou-se razoável e proporcional, atendendo a legislação de regência.

III – CONCLUSÃO

Pelos fundamentos expostos, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso e mantenho a decisão proferida na Representação n. 772.601, que imputou multa no valor total de R\$ 3.050,00, além de restituição ao erário de R\$ 1.944,79 ao Sr. Manoel Carlos Fernandes, Prefeito Municipal de Pedra de Maria da Cruz à época.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, incorporado neste o relatório, na conformidade da Ata de Julgamento, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em negar provimento ao recurso, mantendo-se incólume a decisão proferida. Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

Plenário Governador Milton Campos, 03 de dezembro de 2014.

SEBASTIÃO HELVECIO
Presidente em exercício

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

(assinado eletronicamente)

RRMA/Cf