

RECURSOS ORDINÁRIOS N. 952031 E 952032

Recorrentes: Rosemary Aparecida Benedito, ex-Secretária Municipal de Infraestrutura Urbana de Congonhas, e Anderson Costa Cabido, ex-Prefeito Municipal de Congonhas

Processo referente: Inspeção Extraordinária n. 875790

Procuradores: Camilla Santos Torrecillas de Almeida - OAB/MG 122.582, Frederico Macedo Garcia - OAB/MG 104.527, Mayram Azevedo Batista da Rocha - OAB/MG 79.941, Viviane Macedo Garcia - OAB/MG 80.902, Christiane Linhares Vale - OAB/MG 83.412, Adelson Miro da Silva - OAB/MG 53563, Adriane Renata Bernardo Netto Freitas - OAB/MG 134.647, Ana Paula Silva Freitas - OAB/MG 114.529, Gabriel Afonso Cordeiro de Santana - OAB/MG 29.203, Juliano Resende Cunha - OAB/MG 59.486, Marcelo Armando Rodrigues - OAB/MG 40.953, Márcia Amélia de Souza Carvalho - OAB/MG 62.994, Maria Aparecida Coelho da Cunha - OAB/MG 39.794, Maria Geralda Zacarias - OAB/MG 59.290, Rafael Luiz de Oliveira - OAB/MG 128.965, Ramon Oliveira Dias - OAB/MG 134.039, Reginaldo Max Vieira - OAB/MG 135.532, Ricardo Alexandre Gomes - OAB/MG 105.038, Sandro César Cordeiro - OAB/MG 103.927, Syllas Marinheiro da Silva - OAB/MG 82.334

MPTC: Sara Meinberg

RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

RECURSOS ORDINÁRIOS. DECISÃO CAMERAL EM INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA. NÃO CONFIGURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DA SECRETÁRIA MUNICIPAL PARA A REALIZAÇÃO DO ATO FISCALIZADO. DESCONSTITUIÇÃO DA MULTA. PROVIMENTO. RESPONSABILIDADE DO PREFEITO MUNICIPAL NA QUALIDADE DE AUTORIDADE HOMOLOGADORA DO CERTAME. RAZÕES RECURSAIS INSUBSISTENTES. MANTIDA A MULTA COMINADA. EQUÍVOCO NO EMPREGO DO VOCÁBULO REVOGAÇÃO NO LUGAR DE ANULAÇÃO PARA DESFAZIMENTO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. DESCONSTITUIÇÃO DA MULTA NESSE PARTICULAR. PROVIMENTO PARCIAL.

1. A ausência de elementos aptos a comprovar a responsabilidade da Secretária Municipal de Infraestrutura Urbana pela fiscalização dos instrumentos de controle de execução dos serviços contratados é suficiente para desconstituir a multa a ela cominada.

2. A autoridade homologadora também é responsável pela licitação, pois tal pronunciamento constitui ato de controle, cuja finalidade é confirmar se o processo licitatório atendeu aos

princípios e às normas de regência e, também, se a contratação do objeto licitado satisfaz ao interesse público.

3. A imposição de sanção pecuniária, em face de sua natureza objetiva, conforme pacífico entendimento do Tribunal de Contas, prescinde da comprovação de culpa, dolo ou má-fé do administrador público, tampouco de prejuízo ao erário.

4. A ausência de prejuízo decorrente do emprego equivocado do vocábulo “revogação”, em vez de “anulação”, na prática de ato de desfazimento de pregão, o que é reforçado pelo fato de não ter havido celebração de contrato decorrente da ata de registro de preços oriunda do procedimento licitatório desfeito, basta para afastar a responsabilização do agente público e, por conseguinte, para desconstituir a multa a ele cominada.

Tribunal Pleno

22ª Sessão Ordinária – 19/06/2019

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos dos recursos ordinários interpostos pela Sra. Rosemary Aparecida Benedito, ex-Secretária Municipal de Infraestrutura Urbana de Congonhas, e pelo Sr. Anderson Costa Cabido, ex-Prefeito Municipal de Congonhas, em face da decisão prolatada pelo Colegiado da Primeira Câmara, na Sessão de 2/12/2014, nos autos da Inspeção Extraordinária nº 875.790, conforme súmula do acórdão disponibilizada no Diário Oficial de Contas – DOC de 30/4/2015, nestes termos:

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 de 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 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 no item 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.

No Recurso Ordinário nº 952.031, a Sra. Rosemary Aparecida Benedito, ex-Secretária Municipal de Infraestrutura Urbana de Congonhas, alegou que, diante da ampla competência do órgão, a fiscalização das atividades referentes aos serviços de manutenção de veículos e transportes era exercida por agentes “subalternos”. Aduziu que os atos ensejadores da multa a ela cominada foram praticados por servidores públicos da comissão de “Transporte, Sinalização e Concessões Públicas”, os quais tinham total autonomia em sua atuação, inexistindo justificativa, portanto, para sua responsabilização.

Afirmou a boa-fé de sua conduta, uma vez que não possuía conhecimento acerca das irregularidades, cujo controle era de responsabilidade da mencionada comissão, e pontuou que a condenação teria se fundamentado na falta de elementos “não essenciais” em formulário de controle, os quais não eram definidos como necessários pelo Tribunal, e que não houve violação de disposição legal.

Registrou que, imediatamente após ter sido cientificada a respeito do fato, procedeu às alterações necessárias à regularização das “partes-diárias”, em conformidade aos apontamentos inseridos nos autos da Inspeção Extraordinária nº 875.790.

Salientou a impossibilidade da responsabilização objetiva do agente público no ordenamento jurídico pátrio e reputou descabida a presunção de sua culpa no caso, haja vista que os itens examinados não consistiram em causas de enriquecimento ilícito.

O Sr. Anderson Costa Cabido, ex-Prefeito Municipal de Congonhas, no Recurso Ordinário nº 952.032, sustentou que a comprovação de falsidade documental não é matéria prevista no rol de atribuições deste Tribunal, cabendo somente ao Poder Judiciário a apuração de prática de crime comum. Ressaltou competir à municipalidade a análise da documentação apresentada apenas sob a perspectiva formal, havendo presunção de legitimidade e veracidade quanto aos documentos trazidos pelos licitantes. Em razão disso, alegou não ser possível a este Tribunal de Contas aplicar-lhe multa pessoal, pelo fato de ter praticado os atos de adjudicação e homologação referentes aos procedimentos licitatórios PMC/066/2009 e PMC/06/2010, até porque não houve comprovação efetiva da falsidade da documentação apresentada pela sociedade empresária vencedora dos pregões, sendo a Inspeção Extraordinária de nº 875.790 inconclusiva a esse respeito.

Sustentou que também deveria ser desconstituída a multa a ele aplicada pela revogação do Pregão Presencial PMC/045/2009, sob o fundamento de que não houve qualquer dano aos licitantes ou ao interesse público gerado por seu ato. Ressaltou que, embora sejam institutos de natureza diversa, a revogação produziu os mesmos efeitos práticos da anulação, pois o contrato que se originaria do certame não foi celebrado entre as partes.

Além disso, amparado na mesma argumentação apresentada pela outra recorrente, assentou que, por não possuir conhecimentos técnicos, quanto à análise dos procedimentos licitatórios, seguiu as recomendações do pregoeiro, “bacharel em direito e técnico habilitado e experimentado” (fl. 6). E, por entender inexistir no ordenamento brasileiro “norma (princípio

ou regra) que autorize a responsabilização objetiva de agente público” (fl. 8), reforçou seu inconformismo com a penalidade que lhes foi cominada.

Com fundamento nessas razões, os recorrentes pugnaram pela reforma da decisão objurgada, para desconstituição das multas que lhes foram aplicadas.

Recebi os recursos ordinários, com base nos dados contidos nas certidões passadas pela Secretaria do Pleno, conforme despachos por mim exarados à fl. 16 dos autos do Recurso Ordinário nº 952.031 e à fl. 16 do Recurso Ordinário nº 952.032.

Instada a se manifestar, a Unidade Técnica, às fls. 17 a 19-v dos autos do Recurso Ordinário nº 952.031, concluiu que os argumentos apresentados pela Sra. Rosemary Aparecida Benedito não foram suficientes para ensejar a reforma da decisão prolatada por este Tribunal. E, às fls. 17 a 21-v dos autos do Recurso Ordinário nº 952.032, manifestou-se pela desconstituição da multa cominada ao Sr. Anderson Costa Cabido, em razão da revogação do Pregão Presencial PMC/045/2009.

De igual modo, o Ministério Público junto ao Tribunal opinou pelo não provimento do recurso ordinário aviado pela Sra. Rosemary Aparecida Benedito, nos termos do parecer acostado às fls. 21 a 24-v dos autos do Recurso Ordinário nº 952.031, e pela reforma parcial da decisão recorrida, para que fosse excluída a multa aplicada ao Sr. Anderson Costa Cabido, pela prática do ato de revogação do Pregão Presencial PMC/045/2009, mantidas as demais penalidades, consoante parecer encartado às fls. 23 a 29 dos autos do Recurso Ordinário nº 952.032.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

ADMISSIBILIDADE

Da análise dos pressupostos de admissibilidade, sobressai que os recursos foram aviados em face de decisão prolatada pelo Colegiado da Primeira Câmara, na Sessão de 2/12/2014, dentro do trintídio estabelecido no art. 335 da Resolução nº 12, de 2008, e por partes diretamente alcançadas pela decisão.

Assim sendo, em preliminar, voto pelo conhecimento dos recursos ordinários.

MÉRITO

Para rememorar e contextualizar os fatos que culminaram na decisão recorrida, no processo originário, em decorrência da denúncia oferecida pela Sra. Maria Geralda Zacarias, em 20/12/2010, na qual foram relatadas supostas irregularidades nos procedimentos licitatórios regidos pelos editais do Pregão Presencial PMC/066/2009, do Pregão Presencial PMC/061/2010 e do Pregão PMC/045/2009, foi determinada a realização de inspeção extraordinária na Prefeitura Municipal de Congonhas, conforme Portaria DCEM nº 4, de 12/8/2011, encartada à fl. 132 daqueles autos.

No relatório de inspeção extraordinária de fls. 1281 a 1320, ficou consignado que, entre os fatos delatados, seriam afetos às atribuições deste Tribunal e, por conseguinte, analisados pela equipe de inspeção, os seguintes: “1. Que os atestados apresentados pela Locadora Locaminas

S/C Ltda. os quais foram expedidos pelas empresas TR Extra (2009), à fl.54, e Terrabel (2010), à fl.94, bem como das certidões negativas de débitos tributários apresentadas pela Locaminas são falsos”; (...) “6. Divergência entre o objeto social da Locaminas, fl. 95 a 102, e o objeto da licitação, fl.15 a 50”; “7. A proposta da Locaminas continha preço inexecutável, sendo aceita pelo pregoeiro, fl.108 a 110”; e “8. Revogação do Pregão PMC/045/2009 sem que houvesse nenhum fato superveniente que justificasse o ato da Administração Municipal”.

Examinados os apontamentos destacados, foram indicadas as seguintes irregularidades (fls. 1315 a 1317 do processo principal): ausência de comprovação, por meio de formalização de notas fiscais, da execução dos serviços contidos nos atestados de capacidade técnica apresentados pela licitante vencedora nos Pregões Presenciais nºs 066/2009 e 061/2010; falhas no preenchimento das “partes-diárias”, documentos utilizados para controle da execução dos serviços e locações oriundos dos procedimentos licitatórios mencionados; revogação do Pregão Presencial nº 045/2009, pelo Sr. Anderson Costa Cabido, Prefeito à época, em vez da anulação, que seria o ato adequado ao caso.

Nesse contexto, às fls. 1318 e 1319, a Unidade Técnica opinou pela citação do Sr. Adelson Miro da Silva, Pregoeiro Municipal, por ter conduzido os certames PMC/066/2009 e PMC/061/2010 e não ter verificado se a prestação de serviço atestada pela Extra Construção e Sinalização Ltda. e pela Terrabel Empreendimentos Ltda., respectivamente, havia sido efetivamente realizada pela vencedora dos certames; do Sr. Anderson Costa Cabido, Prefeito Municipal, por ter adjudicado e homologado os mencionados procedimentos e não ter se manifestado sobre a falta de verificação dos atestados de capacidade técnica, e também pela prática do ato de revogação do Pregão Presencial PMC/045/2009; e da Sra. Rosemary Aparecida Benedito, Secretária Municipal de Infraestrutura Urbana, pelas deficiências encontradas nos instrumentos de controle de execução dos serviços contratados.

Concluída a instrução do processo principal, o Colegiado da Primeira Câmara decidiu pela irregularidade dos procedimentos licitatórios analisados e determinou a aplicação de multa, no montante de R\$1.000,00 (mil reais) ao Sr. Adelson Miro da Silva, Pregoeiro, por falhas na condução dos Pregões Presenciais PMC/061/2010 e PMC/066/2009, sendo a quantia de R\$500,00 (quinhentos reais) referente a cada um deles; e, quanto aos ora recorrentes, determinou a aplicação de multa no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Anderson Costa Cabido, Prefeito Municipal à época, sendo R\$1.000,00 (mil reais) pela prática dos atos de adjudicação e homologação dos Pregões Presenciais PMC/061/2010 e PMC/066/2009, e R\$1.000,00 (mil reais) por ter subscrito o ato de revogação no Pregão Presencial PMC/045/2009; e de R\$500,00 (quinhentos reais) à Sra. Rosemary Aparecida Benedito, Secretária Municipal de Infraestrutura Urbana, por irregularidades constatadas no controle interno de execução dos serviços licitados e contratados pela Prefeitura Municipal.

Pois bem. A recorrente, Sra. Rosemary Aparecida Benedito, nos autos do Recurso Ordinário nº 952.031, essencialmente, alegou não serem de sua responsabilidade as falhas verificadas nos instrumentos de controle da execução dos serviços licitados, pois decorreram de atos praticados por servidores “subalternos”, cuja fiscalização não lhe competia. Salientou, por fim, a boa-fé de sua conduta.

A Unidade Técnica e o Ministério Público junto ao Tribunal concluíram pela manutenção da decisão recorrida, por entenderem que a ora recorrente não cumpriu o seu dever de cautela, pela falta da adequada supervisão e fiscalização que lhe competiam.

Do exame da documentação que instrui o processo originário, depreende-se que a Unidade Técnica, com o intuito de verificar a efetiva prestação de serviço referente aos contratos realizados pela municipalidade, solicitou as planilhas de medições e os instrumentos de controle de veículos e máquinas, concluindo que os documentos denominados “partes-diárias” (fls. 1095 a 1123), diante da ausência de assinatura dos operadores das máquinas e dos motoristas, da descrição genérica quanto aos serviços executados e da falta de assinatura do responsável por acompanhar a realização de tais atividades, estavam em desacordo ao estabelecido na cláusula IV da ata de registro de preços do procedimento licitatório PMC/066/2009.

Ao apresentar sua defesa no processo principal, a ora recorrente alegou que competia ao Diretor de Transportes e Veículos e à Comissão Permanente de Medição de Prestação de Serviços de Transporte, Sinalização e Concessões Públicas, a responsabilidade pela fiscalização dos instrumentos de controle dos serviços contratados pelo órgão municipal (fl. 1349 da Inspeção Extraordinária nº 875.790).

Conforme estabelecido na mencionada cláusula IX, foi estipulada como obrigação da Secretaria de Infraestrutura Urbana, por meio da Diretoria Operacional, “acompanhar e fiscalizar o cumprimento das condições ajustadas no edital da licitação”.

E, quanto ao procedimento licitatório PMC/061/2010, observo que o contrato administrativo celebrado com a licitante vencedora previu, às fls. 931 a 939, que:

5.3 – A execução dos serviços será acompanhada e fiscalizada por membro da Comissão de Fiscalização.

5.3 – A execução dos serviços deverá se dar conforme as determinações do Município, através da Secretaria Municipal de Obras. A Contratada, em todas as fases da execução dos serviços, deverá obedecer estritamente ao disposto nas orientações da Secretaria de Obras, sob pena de responsabilização por eventuais desvios.

7.3.1 a parte diária deverá ser realizada em formulário, conforme modelo fornecido pela Diretoria de Transportes e Veículos.

Verifico, ademais, que a Sra. Rosemary Aparecida Benedito assinou os contratos oriundos de tais procedimentos licitatórios, conforme fls. 333 e 954, e atuou como ordenadora das despesas decorrentes dessa contratação (fls. 1321 a 1324). Entretanto, não há evidência de que, efetivamente, a atribuição de fiscalizar os instrumentos de controle da prestação dos serviços licitados e contratados pela Prefeitura Municipal de Congonhas era de responsabilidade da ora recorrente.

E, a despeito de não ter sido encartado qualquer documento a apontar quais seriam, especificamente, as atribuições conferidas aos integrantes da Comissão Permanente de Medição de Prestação de Serviços de Transporte, Sinalização e Concessões Públicas ou do cargo de Diretor de Transportes e Veículos, verifiquei elementos indicativos de que a fiscalização da prestação dos serviços licitados era exercida por outros servidores.

Ainda, conforme os documentos de fls. 346 a 755, é possível observar que, em relação ao procedimento licitatório PMC/066/2010, coube aos membros da mencionada comissão subscrever termos de fiscalização, nos quais atestavam a conformidade da execução dos serviços, documentos que precediam a formulação de nota de empenho, com a liquidação atestada pelo Diretor de Obras, Sr. Magno Braz, e a autorização de pagamento subscrita pela ora recorrente.

Nesse contexto, acolho as razões recursais, por não existirem elementos capazes de conduzir à conclusão de que as irregularidades constatadas no controle interno de execução dos serviços contratados pela Prefeitura Municipal de Congonhas eram de responsabilidade da Sra. Rosemary Aparecida Benedito, então Secretária Municipal de Infraestrutura Urbana, razão pela qual a multa a ela cominada deve ser desconstituída.

Nas razões recursais apresentadas pelo Sr. Anderson Costa Cabido, nos autos do Recurso Ordinário nº 952.032, ressei o pedido de exclusão das multas que lhe foram imputadas pela prática dos atos de adjudicação e homologação dos Pregões PMC/066/2009 e PMC/061/2010, sob o argumento de que a comprovação de falsidade documental não é matéria prevista no rol de atribuições deste Tribunal, cabendo somente ao Judiciário a apuração de prática de crime comum. Ressaltou competir à municipalidade a análise da documentação apresentada apenas sob a perspectiva formal, havendo presunção de legitimidade e veracidade quanto aos documentos trazidos pelos licitantes.

De modo a reforçar suas alegações, o recorrente consignou que não tinha conhecimento quanto à análise dos procedimentos licitatórios, tendo salientado que suas decisões se apoiaram nas recomendações do pregoeiro, que era o “profissional técnico-jurídico apto e de confiança”, e, por isso, “todas as circunstâncias do caso não permitiam ao Recorrente agir de outra forma” (fl. 10). Para além disso, afirmou a impossibilidade de presunção do elemento culposo de sua conduta, sobretudo porque os fatos apurados não causaram enriquecimento ilícito, e, ainda, rebateu a fixação da responsabilidade objetiva dos agentes públicos, por ausência de previsão no ordenamento jurídico pátrio.

A Unidade Técnica, às fls. 17 a 21-v dos autos do Recurso Ordinário nº 952.032, opinou pela improcedência dos argumentos lançados pelo recorrente acerca da verificação de falsidade documental, e apontou competir a este Tribunal, diante da verificação de irregularidades, o pronunciamento acerca dos fatos que têm repercussão na esfera administrativa, sendo prescindível a ocorrência de pronunciamento do Poder Judiciário para tanto, conforme termos ora transcritos:

De acordo com os relatórios técnicos utilizados para a fundamentação do voto do Relator, aprovado pela Primeira Câmara, tem-se que inúmeras são as evidências de que a vencedora do certame valeu-se de documentação inidônea, e o fato de existir juízo de valor acerca da falsidade do documento no Acórdão recorrido, o ponto que define a procedência dos fatos denunciados e apurados em inspeção extraordinária, relacionam-se com a contratação de prestador de serviços sem credibilidade no mercado, fato que cabia à Administração averiguar.

Portanto, não há relevância em relação a declaração de falsidade dos documentos, para efeito criminal, pois cabe ao Poder Judiciário perquirir esse fato, contudo esse mesmo

fato tem repercussão cível e administrativa, e uma vez verificada inverdades em documentos utilizados para participação em certame licitatório, estas necessariamente têm repercussão na área administrativa, não podendo esta Corte de Contas, simplesmente deixar de se pronunciar, prescindindo de pronunciamento judicial.

Da documentação encartada nos autos principais, apurei, quanto a esse particular, que a equipe técnica se ocupou de analisar os apontamentos em que foi questionada a lisura dos Pregões PMC/066/2009 e PMC/061/2010, diante de indícios de que a licitante vencedora, Locadora Locaminas S/C Ltda., teria cometido irregularidade ao apresentar atestados de comprovação da prestação de serviços com máquinas e caminhões que não eram condizentes com a atuação dela, e cujos teores poderiam ter sido averiguados no curso dos procedimentos licitatórios, *in casu*, pelo pregoeiro.

E, na defesa apresentada à fl. 1337 do processo antecedente, o Sr. Adelson Miro da Silva, Pregoeiro Municipal, afirmou que os atestados entregues pela adjudicatária aparentemente atendiam às exigências editalícias e, diante da credibilidade da licitante vencedora com a Administração Municipal, por ter prestado serviço à municipalidade anteriormente e de maneira adequada à pactuada, confessou ter deixado de diligenciar para verificar a veracidade das informações contidas nos documentos apresentados.

Nessas circunstâncias, na decisão recorrida foi consignado o seguinte:

Devidamente citado, o defendente Adelson Miro da Silva não refutou as irregularidades apontadas pela equipe inspetora, admitindo expressamente não ter fiscalizado a veracidade ideológica dos documentos apresentados pela empresa beneficiada, fl. 1337.

Quanto à argumentação trazida aos autos pelo Prefeito à época, Sr. Anderson Cabido, fl. 1355/1356, segundo a qual era impossível ao Prefeito analisar a documentação atinente às licitações, tem-se a considerar que o ato de homologação gera responsabilidade à autoridade homologadora.

A meu juízo, são incongruentes as alegações do recorrente de que a comprovação de falsidade documental não é matéria prevista no rol de atribuições deste Tribunal de Contas, cabendo somente ao Poder Judiciário a apuração de prática de crime comum.

Ora, o intérprete não pode olvidar, sob pena de incorrer em lamentável equívoco, que os Tribunais de Contas, sem prejuízo de sua atuação *secundum constitutionem*, atuam também com fundamento nas atribuições que lhe são outorgadas em leis infraconstitucionais, especialmente em suas leis orgânicas. Daí porque as instâncias judicial e administrativa não se confundem e o exercício das atribuições reservadas aos Tribunais de Contas não depende de anuência ou de manifestação do Poder Judiciário.

Nessa esteira, este Tribunal de Contas tem o poder-dever ou, como preferem alguns, o dever-poder de examinar procedimento de licitação pública, *ex vi*, do inciso XIV do art. 76 da Constituição Mineira, do XVI do art. 3º de sua Lei Orgânica, Lei Complementar nº 102, de 2008, e do art. 113 da Lei nº 8.666, de 1993, dispositivos que lhe conferem competência para a fiscalização da legalidade de ato dos procedimentos licitatórios, de modo especial dos editais, das atas de julgamento e dos contratos celebrados.

Ilegalidade ou irregularidade verificada pelo Tribunal de Contas no exame de procedimento de licitação e do contrato dele decorrente, pois, configura infração administrativa, a exemplo da apresentação de documento com conteúdo falso para participar de certame licitatório, ilícito administrativo capitulado como fraude à licitação.

E, com efeito, a verificação de ilícito administrativo na condução de procedimento licitatório possibilita ao Tribunal de Contas, no pleno e lícito exercício de suas atribuições legais, cominar multa ao infrator, com fulcro no inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008. No caso do ilícito administrativo tipificado como fraude à licitação, além da cominação de multa, o Tribunal de Contas poderá declarar a inidoneidade do licitante fraudador para licitar e contratar com o poder público estadual e municipal, por até cinco anos, caso a falsidade fique devidamente comprovada, nos termos das disposições do art. 93 desse mesmo diploma legal.

Dessa forma, sanção aplicada por este Tribunal de Contas, cujo lastro está consolidado no art. 85 de sua Lei Orgânica, é consequência da verificação de ilícito administrativo, como afronta à legalidade praticada por agente público, como, no caso em exame, o cometimento de irregularidade na condução dos Pregões PMC/066/2009 e PMC/061/2010, conforme consta na decisão recorrida.

Posto isso, as alegações recursais não merecem amparo, nesse ponto, porquanto prescinde do crivo do Judiciário a decretação, pelo Tribunal de Contas, da irregularidade sob exame, que não se refere a crime comum, e sim de típica infração administrativa.

De igual modo, não merece prosperar a alegação do Sr. Anderson Costa Cabido de que não tem conhecimento técnico para a análise dos procedimentos licitatórios, pelo que teria se apoiado, para homologá-los, nas recomendações do pregoeiro. Ademais, também é inconsistente o argumento de que não há fundamento legal para a fixação de responsabilidade objetiva de agente público.

A Unidade Técnica refutou essas alegações do recorrente e destacou que ele, enquanto gestor, teria descumprido o dever de cautela, ao deixar de supervisionar os atos praticados por servidores a ele vinculado.

O Ministério Público junto ao Tribunal reiterou a manifestação técnica e destacou que a delegação de atribuições por parte do gestor “não lhe retira o dever de supervisionar os atos de seus subordinados, para que garanta a execução do trabalho dentro da estrita legalidade”.

Efetivamente, do exame dos autos antecedentes, verifico que, de fato, o Sr. Anderson Costa Cabido, então Prefeito Municipal de Congonhas, foi o responsável pela homologação dos Pregões Presenciais PMC/066/2009 e PMC/061/2010, consoante cópias juntadas às fls. 284 e 929 da Inspeção Extraordinária nº 875.790, respectivamente.

É notório que a homologação é figura prevista no inciso VII do art. 38 e inciso VI do art. 43, ambos da Lei nº 8.666, de 1993. E, a propósito da matéria, realço, por oportuno, as palavras de Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti:

A homologação consiste na aprovação, pela autoridade administrativa competente, dos procedimentos observados na licitação, a fim de que produza os efeitos jurídicos que lhe são próprios. Não constitui mera formalidade, por meio da qual a autoridade competente

apõe sua assinatura nos autos do processo para certificar que tomou ciência do resultado do certame. Com a homologação, a autoridade administrativa atesta que se cumpriu o devido processo legal da licitação.

Ao homologar a licitação, a autoridade competente também avalia a conveniência da contratação, seguindo-se que o ato cumpre dupla finalidade: atesta que o procedimento licitatório atendeu aos princípios e normas de regência e que a contratação do objeto licitado satisfaz ao interesse público. (Responsabilidade da autoridade competente pelos atos de adjudicação, homologação ou ratificação nos processos de contratação administrativa, *in* BLC: Boletim de licitações e contratos, v. 25, nº 2, fev. 2012, p. 93). (Destaque meu).

A homologação consubstancia, essencialmente, ato de controle interno da Administração, praticado pela autoridade competente no exercício da autotutela administrativa. Em outras palavras, antes de homologar o certame, o administrador público deve realizar tanto o juízo de mérito da prática do ato, quanto o juízo de legalidade.

Na esteira dessas coadunáveis lições, é de afirmar-se que a homologação defeituosa atrai, regra geral, a responsabilização da autoridade que homologou o procedimento.

À obviedade, tal responsabilização pode vir a ser afastada por circunstâncias excepcionais, avaliadas individualmente. Mas, no caso em exame, também não me convencem os outros argumentos expostos linhas atrás de que não poderia ter sido atribuída responsabilidade ao Sr. Anderson Costa Cabido, pelo fato de ter homologado os Pregões Presenciais PMC/066/2009 e PMC/061/2010.

É que, da análise dos autos precedentes, depreende-se que havia notícia de suposta irregularidade na documentação apresentada pela Locadora Locaminas S/C Ltda., o que sinalizava ao gestor, ora recorrente, à época da homologação dos pregões, circunstância que reclamava, no mínimo, algum tipo de averiguação pela Administração municipal.

A irregularidade que redundou na cominação de multa ao ora recorrente, portanto, não era latente, possível de ser verificada apenas por agente que detivesse conhecimento técnico, ou que teria vindo à tona somente em função do procedimento de fiscalização levado a efeito pelo Tribunal. Em verdade, o fato considerado irregular ressaí da simples leitura da ata nº 093 do Pregão PMC/061/2010 (fls. 921 e 922), na qual as licitantes Cooperativa Mista de Consumo e Prestação de Serviços em Transporte Rodoviário Coopertran Ltda. e Transbel Transporte e Locação Ltda. consignaram a intenção de recorrer contra a decisão do pregoeiro, que habilitou a Locadora Locaminas S/C Ltda., fundamentadas, entre outros motivos, nos dados insertos no atestado de capacidade técnica apresentado pela proponente. E, embora as licitantes tenham deixado transcorrer *in albis* o prazo recursal, isto é, sem a apresentação de suas razões recursais, conforme se apura na ata complementar nº 0100 (fl. 923), o pregoeiro ficou-se silente acerca dos fatos levantados pelas duas licitantes anteriormente identificadas e adjudicou o objeto à Locadora Locaminas S/C Ltda., tendo assentado que a “pregoante vencedora encontra-se devidamente habilitada quanto às documentações exigidas”.

Em razão disso, o Sr. Anderson Costa Cabido, então Prefeito do Município de Congonhas, ao homologar esses certames, anuiu com a ausência de averiguação da veracidade dos atestados apresentados pela licitante vencedora, mesmo diante do registro em ata da arguição da

inidoneidade desses documentos por outros licitantes, como já destacado, omissão que foi, até mesmo, confessada pelo pregoeiro à fl. 1337 dos autos do antecedente processo de inspeção extraordinária, e, conseqüentemente, também assumiu a responsabilidade pela irregularidade.

Mesmo a alegação de que, para homologar licitação, se baseava nas recomendações do pregoeiro, que detinha preparo técnico, é bastante para configurar ter havido omissão escusável na prática dos atos homologatórios dos Pregões Presenciais PMC/066/2009 e PMC/061/2010. Primeiro, porque se deixou de observar princípio caro ao controle, considerando que não houve a devida e necessária segregação de funções para a prática do ato de homologação pelo Prefeito. É dizer, a autoridade homologadora da licitação, que exerce, *in casu*, função de controle, não poderia ter sido assessorada, para a prática desse ato, justamente pelo agente público responsável pela condução dos certames.

Segundo, porquanto, ainda que tenha se valido de assessoramento técnico, a autoridade não se exime da responsabilidade decorrente da prática do ato homologatório da licitação. Isso, a propósito, ficou muito bem exposto no seguinte excerto do Acórdão nº 137/2010, Processo nº 015.583/2002-3, Pleno do Tribunal de Contas da União (TCU), sob a relatoria do Ministro José Múcio Monteiro:

9. O ato omissivo da recorrente, que estava investida como autoridade homologadora da licitação, está materializado na ausência de conferência dos requisitos essenciais do procedimento sob sua responsabilidade.

10. Ficou caracterizada, portanto, a negligência, ou seja, a inobservância de normas que lhe ordenariam a agir com atenção, capacidade, solicitude e discernimento. Tal negligência não pode ser descaracterizada simplesmente alegando-se possível erro de subordinados ou suposta ausência de prejuízo financeiro computado. Mesmo porque a responsabilidade, neste caso, pode advir de culpa *in eligendo*, ou seja, da má escolha daquele em quem se confia a prática de um ato ou o adimplemento da obrigação, e da culpa *in vigilando*, decorrente da falta de atenção com o procedimento de outrem. Há que se considerar, ainda, que responsabilidade não se transfere. (Destaque meu).

Também não merece guarida o argumento recursal de ser impossível a responsabilização objetiva do agente público, sob o fundamento de que as condutas praticadas não consubstanciaram culpa ou enriquecimento ilícito.

A esse respeito, cabe assentar que o inciso II do art. 85 da Lei Complementar nº 102, de 2008, que fundamentou a cominação das penalidades ao ora recorrente, estatui que o Tribunal pode aplicar multa por atos praticados com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, independentemente da demonstração de má-fé, culpa ou enriquecimento ilícito.

E, consoante entendimento pacífico deste Tribunal, o mero descumprimento de norma legal ou regulamentar é suficiente para a responsabilização do infrator, tendo em vista, até, o caráter pedagógico da sanção.

Sobre essa questão, Hely Lopes Meirelles assim aduz:

[...] multa administrativa é toda imposição pecuniária a que se sujeita o administrado a título de compensação do dano presumido da infração [...] A multa administrativa é de natureza objetiva e se torna devida independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do

infrator. (*Curso de Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª edição, São Paulo: Malheiros Editora, 1998, p. 174).

Portanto, é legítima a fixação de multa por descumprimento de preceitos insculpidos na legislação pátria, especialmente na Lei nº 8.666, de 1993, como, a propósito, ficou suficientemente demonstrado pela prova dos autos, independentemente da existência de dolo, culpa, má-fé ou enriquecimento ilícito.

Pelas razões expendidas, não vislumbro amparo nas alegações recursais apresentadas pelo Sr. Anderson Costa Cabido, relativamente à parte do acórdão recorrido em que lhe foi cominada multa de R\$1.000,00 (mil reais), pela prática dos atos de adjudicação e homologação dos Pregões Presenciais PMC/061/2010 e PMC/066/2009.

O ex-Prefeito Municipal de Congonhas, Sr. Anderson Costa Cabido, foi responsabilizado ainda pela revogação do Pregão Presencial PMC/045/2009, depois da adjudicação do objeto, a despeito de inexistir fato superveniente que justificasse a decisão administrativa, em afronta ao disposto no § 5º do art. 43 da Lei nº 8.666, de 1993.

Para o recorrente, o fato apurado não causou qualquer dano aos licitantes ou ao interesse público, uma vez que, como a contratação oriunda do processo licitatório não foi concretizada, os efeitos práticos entre a anulação e a revogação seriam os mesmos.

A Unidade Técnica, às fls. 17 a 21-v dos autos do Recurso Ordinário nº 952.032, opinou pela exclusão da multa imputada ao ora recorrente, porque “houve um equívoco no uso da terminologia jurídica, fato que por si só não pode ensejar irregularidade a ponto de penalizar o gestor”.

Às fls. 23 a 29, o Ministério Público junto ao Tribunal opinou pela desconstituição da multa cominada, nesse particular.

Quanto ao fato examinado, consigno trechos da manifestação apresentada pelo pregoeiro, cuja cópia foi encartada à fl. 1362 dos autos da Inspeção Extraordinária nº 875.790, *ipsis litteris*:

Após, declarada vencedora do certame em epígrafe, a Pregoeira Transbel Transporte e Locação Ltda., submetido o processo ao exame da Controladoria Geral, apontou esta que o balanço da vencedora não havia sido registrado na Junta Comercial do Estado de Minas Gerais. Aberta diligência, apresentou a pregoeira o registro extemporâneo.

Remetido ao Departamento Jurídico para exarar parecer a respeito do registro, a sugestão foi no sentido de anular a decisão da Comissão, que declarou entelada pregoeira vencedora.

Importa registrar que a primeira pregoeira não atendeu ao ato convocatório, porquanto seu índice de liquidez geral estava inferior ao exigido.

A terceira pregoeira classificada ofertou um preço bem superior ao da segunda, quer seja, 58,10% a mais.

Subentende-se existir uma variação muito grande de mercado, que traz dúvidas à Administração, quanto ao valor justo a contratar.

Outro tanto, não justifica a Administração contratar com a terceira pregoeira, dada a visível diferença de valores desta para a segunda pregoeira.

Sendo assim, sugiro a v. Exa., a REVOGAÇÃO do Pregão Presencial nº 045/2009, por conveniência e oportunidade, visando o interesse público maior.

E, à fl. 1278 dos mesmos autos, verifiquei a decisão administrativa que determinou a revogação do certame, exarada nos seguintes termos:

Consubstanciado nas informações prestadas pelo Pregoeiro, no que se refere ao Processo: PRC Nº 0423/09, Pregão Presencial 045/2009 – referente a “Registro de Preços para eventual e futura contratação de prestação de serviços de transporte de materiais de qualquer natureza para atender às necessidades da Prefeitura de Congonhas”, hei por bem REVOGAR o pregão em epígrafe.

Da leitura dos trechos transcritos, ressei que o desfazimento do Pregão Presencial nº 045/2009, pela Administração Municipal, foi, com efeito, motivado pela verificação da ausência de registro do balanço contábil da licitante vencedora na Junta Comercial à época da realização do pregão. E, apesar do evidente equívoco no emprego do vocábulo “revogação”, em vez de “anulação”, não vislumbro prejuízo decorrente de tal erro, o que é reforçado pelo fato de não ter havido celebração de contrato decorrente da ata de registro de preços oriunda do Pregão Presencial nº 045/2009.

Diante disso, entendo que a decisão recorrida deve ser reformada, para que seja desconstituída a multa de R\$1.000,00 (mil reais) imposta ao Sr. Anderson Costa Cabido, ora recorrente, pelo fato de ter empregado o vocábulo “revogação”, quando o correto seria “anulação”, em face das ilegalidades que motivaram a prática do ato de desfazimento do Pregão Presencial nº 045/2009.

III – DECISÃO

Diante do exposto na fundamentação, no mérito, dou provimento ao Recurso Ordinário nº 952.031, interposto pela Sra. Rosemary Aparecida Benedito, ex-Secretária Municipal de Infraestrutura Urbana de Congonhas, para desconstituir a multa de R\$500,00 (quinhentos reais) a ela cominada, em razão das irregularidades verificadas nos instrumentos de controle de execução dos serviços contratados pela Prefeitura Municipal de Congonhas, por meio dos processos licitatórios PMC/066/2009 e PMC/061/2010.

Além disso, dou provimento parcial ao Recurso Ordinário nº 952.032, interposto pelo Sr. Anderson Costa Cabido, ex-Prefeito Municipal de Congonhas, para desconstituir a multa de R\$1.000,00 (mil reais), cominada ao ora recorrente, relativamente à revogação do Pregão Presencial PMC 045/2009.

Ficam mantidas as demais determinações constantes na decisão recorrida, que foi prolatada pelo Colegiado da Primeira Câmara, na Sessão de 2/12/2014, nos autos da Inspeção Extraordinária nº 875.790, entre as quais a multa de R\$1.000,00 (mil reais) cominada ao Sr. Adelson Miro da Silva, Pregoeiro, por falhas na condução dos Pregões Presenciais PMC/061/2010 e PMC/066/2009, bem como para a multa de R\$1.000,00 (mil reais) aplicada ao Sr. Anderson Costa Cabido, Prefeito Municipal de Congonhas à época, agente público responsável pela homologação desses dois procedimentos licitatórios.

Cumram-se as disposições regimentais pertinentes, em especial as do art. 365, bem como as medidas consignadas na Resolução nº 13, de 2013, e, ao final, arquivem-se os autos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** conhecer, preliminarmente, dos recursos ordinários; **II)** dar provimento, no mérito, ao Recurso Ordinário nº 952.031, interposto pela Sra. Rosemary Aparecida Benedito, ex-Secretária Municipal de Infraestrutura Urbana de Congonhas, para desconstituir a multa de R\$500,00 (quinhentos reais) a ela cominada, em razão das irregularidades verificadas nos instrumentos de controle de execução dos serviços contratados pela Prefeitura Municipal de Congonhas, por meio dos processos licitatórios PMC/066/2009 e PMC/061/2010; **III)** dar provimento parcial ao Recurso Ordinário nº 952.032, interposto pelo Sr. Anderson Costa Cabido, ex-Prefeito Municipal de Congonhas, para desconstituir a multa de R\$1.000,00 (mil reais), cominada ao ora recorrente, relativamente à revogação do Pregão Presencial PMC 045/2009; **IV)** manter as demais determinações constantes na decisão recorrida, que foi prolatada pelo Colegiado da Primeira Câmara, na Sessão de 2/12/2014, nos autos da Inspeção Extraordinária nº 875.790, entre as quais a multa de R\$1.000,00 (mil reais) cominada ao Sr. Adelson Miro da Silva, Pregoeiro, por falhas na condução dos Pregões Presenciais PMC/061/2010 e PMC/066/2009, bem como para a multa de R\$1.000,00 (mil reais) aplicada ao Sr. Anderson Costa Cabido, Prefeito Municipal de Congonhas à época, agente público responsável pela homologação desses dois procedimentos licitatórios; **V)** determinar, cumpridas as disposições regimentais pertinentes, em especial as do art. 365, bem como as medidas consignadas na Resolução nº 13, de 2013, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Victor Meyer, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de junho de 2019.

MAURI TORRES
Presidente

GILBERTO DINIZ
Relator

(assinado digitalmente)

ms/rp

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência