



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 898.439 (Apensado ao Processo nº 752.235, Inspeção Ordinária)
Natureza: Recurso Ordinário
Recorrente: Antônio Cláudio Godinho (Prefeito Municipal à época)
Jurisdicionado: Poder Executivo do Município de Presidente Olegário
Relator: Conselheiro José Alves Viana

PARECER CONCLUSIVO

Excelentíssimo Senhor Relator,

RELATÓRIO

1. Tratam os presentes autos de Recurso Ordinário interposto por Antônio Cláudio Godinho, Prefeito Municipal à época, contra a decisão proferida no Processo nº 752.235, referente à inspeção realizada com o objetivo de examinar a legalidade dos atos de gestão quanto aos aspectos atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial do órgão, no período de janeiro a dezembro de 2007, proferida na Sessão da Primeira Câmara do dia 14/05/2013.
2. A decisão ora impugnada foi proferida nos seguintes termos (fl. 374 e 375 do Processo nº 752.235):

Vistos, relatados e discutidos estes autos de n. **752235**, referentes à Inspeção Ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Presidente Olegário, objetivando a análise por amostragem das disponibilidades financeiras e integral das aplicações de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive FUNDEB, nas ações e serviços públicos de saúde, relativamente ao exercício de 2007, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator: **I)** em registrar inicialmente que o processo fiscalizatório foi iniciado por meio da Portaria DAM/DAE/ n. 168 de 24 de março de 2008, interrompendo-se a prescrição da pretensão punitiva, nos termos do disposto no art. 110-C, §1º, I c/c artigo 110-E, e artigo 110-F, da Lei Complementar n. 102/2008, bem como no art. 2º, I e II, da Decisão Normativa n. 5/2012; inexistente, portanto, o lapso temporal de cinco anos entre a ocorrência do fato até a primeira causa interruptiva e a permanência do feito por mais de cinco anos em um setor deste Tribunal de Contas; **II)** em aplicar multa ao Senhor Antônio Cláudio Godinho, Prefeito Municipal à época, no montante de R\$ 3.000,00 (três mil reais), com base no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, ressaltando que no valor da multa aplicada foi observado o limite previsto no art. 95, inciso II da Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Complementar n. 33/1994, Lei Orgânica deste Tribunal, vigente à época da ocorrência dos fatos analisados, pela prática das seguintes irregularidades, assim discriminadas: **a)** R\$1.000,00, pela ausência dos repasses às contas vinculadas aos órgãos responsáveis pela educação e saúde, nos termos do art. 69, §5º da Lei n. 9394/96, e Instruções Normativas n. 03/2007 e 06/2007, e art. 5º, §§ 1º, 3º da Instrução Normativa n. 11/2003; **b)** R\$1.000,00, pela ausência de controle de almoxarifado e da frota veicular em afronta ao art. 74, da Constituição da República e art. 5º, inciso III e IV, da Instrução Normativa n. 08/2003, e; **c)** R\$1.000,00, pelo descumprimento da exigência do art. 34, da Medida Provisória 339/06, que estabelecia prazo para constituição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB; **3)** em determinar a intimação do responsável para que, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência da decisão, efetue e comprove o recolhimento do valor devido, na forma prevista no art. 364 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais; e, findo o prazo fixado sem a devida comprovação, a emissão e o encaminhamento da Certidão de Débito ao Ministério Público de Contas para as providências necessárias; e, ultimadas as providências cabíveis e transitada em julgado a decisão sem o recolhimento da multa, o arquivamento dos autos nos termos do art. 177, §§ 1º e 2º do RITCMG, após oitiva do Ministério Público de Contas para verificação de ato de improbidade administrativa.

3. Na sua manifestação às fl. 15 a 18, a Unidade Técnica competente não acolheu as razões recursais apresentadas, mantendo a decisão recorrida.
4. Os autos vieram a este Ministério Público de Contas para parecer conclusivo (fl. 14).
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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

II. Da análise do mérito das razões recursais

II.1 Da ausência de dano ao erário e de dolo/má-fé do agente público

8. Em síntese, o recorrente alega que, apesar da ocorrência das irregularidades apontadas, não houve prejuízo ao erário.

9. Argumenta que as contas municipais do exercício de 2007 e 2008 foram aprovadas por esta Corte, bem como pela Câmara Municipal.

10. Por fim, pede a redução do valor da multa aplicada, tendo em vista que a Administração municipal, na gestão da coisa pública, não agiu com dolo ou má-fé e sempre buscou atender ao interesse público.

11. As razões recursais são improcedentes, senão vejamos.

12. Inicialmente, cabe consignar que a multa aplicada ao recorrente fundamentou-se unicamente na constatação de ofensa ao princípio da legalidade, na medida em que foram verificadas irregularidades na execução orçamentária, financeira e patrimonial, com ênfase na aplicação de recursos tanto na manutenção e desenvolvimento do ensino, incluído o FUNDEB, quanto nas ações e serviços públicos de saúde.

13. 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 e de aplicação das penalidades administrativas, civis e penais cabíveis. Assim sendo, os administradores públicos, no exercício da função pública, não podem fazer prevalecer a sua vontade pessoal.

14. Ademais, não se pode olvidar que a legalidade é informadora de toda a atividade administrativa, conforme previsão expressa do art. 37, II, e ainda dos artigos 5º, II, e 84, IV, da CR/88.

15. Conforme lição de Hely Lopes Meirelles:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

[...] as leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contém verdadeiros poderes-deveres, irreligáveis pelos agentes públicos.¹

16. 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.² (Grifo nosso.)

17. No presente caso, a multa aplicada decorreu da inobservância dos princípios e regras que disciplinam a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços de saúde, conforme assinalado na decisão recorrida.

18. Nessa linha de raciocínio, não prospera a alegação do recorrente de que a multa não poderia ter sido aplicada em razão da ausência de dano ao erário e de dolo ou culpa do gestor público.

19. Para aplicação de sanção por este Tribunal, não se cogita da existência de dano ao erário ou de má-fé do agente público, bastando o desrespeito às normas do ordenamento jurídico.

20. Dispondo sobre o regime sancionador conferido aos Tribunais de Contas, o professor José Roberto Pimenta Oliveira ressalta o caráter autônomo das suas decisões, não sendo necessária a configuração de lesão ao erário público:

Outro mecanismo essencial para assinalar plena efetividade ao cumprimento da missão constitucional reservada ao Tribunal de Contas está na previsão constitucional explícita de regime sancionatório singular. **Nos termos do art. 71, VIII, ao Tribunal compete aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas**

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

² 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

em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

No art. 71, VIII está a base constitucional da esfera distinta de responsabilização dos agentes públicos, hoje disciplinada, no âmbito da União, na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. O dispositivo constitucional sinaliza que a ordem fundamental da sociedade política elevou os bens jurídicos tutelados pela atuação da Corte de Contas como elementos essenciais do regular exercício da função pública, **outorgando-lhe competência sancionatória passível de ser exercida na forma e limites do sistema constitucional, de forma autônoma. Outorga-lhe competência sancionatória como forma de assegurar a efetividade de suas decisões, daí a aplicação das sanções ser independente da configuração de lesão ao erário público.**³ (Grifo nosso.)

21. Em relação à ausência de culpa ou dolo, cumpre esclarecer que o Prefeito Municipal à época, como autoridade responsável pela gestão da Administração Pública municipal, responde pelas falhas verificadas durante o seu mandato. As exigências constitucionais e legais devem ser cumpridas pela municipalidade e cabe à autoridade máxima a responsabilidade final pelos atos de gestão, que causem ou não repercussão financeira ao erário.

22. Pode-se inferir, assim, que se a norma legal for desrespeitada, poderá haver responsabilização daquele que a violou, independentemente da comprovação de culpa ou dolo do agente público, bem como de qualquer outra condicionante.

23. Quanto ao valor da multa aplicada, ressalta-se que os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade impõem aos órgãos e agentes públicos o dever de agir com “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”.

24. Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade são considerados princípios constitucionais implícitos e, no plano infraconstitucional, constam expressamente como princípios informadores da Administração Pública, conforme

³ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 110.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

dispõe o art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999, que disciplina o processo administrativo no âmbito federal.

25. O autor Alexandre Mazza retrata bem o significado e o alcance do princípio da razoabilidade no campo do Direito Administrativo, a saber:

Ser razoável é uma exigência inerente ao exercício de qualquer função pública. Sob a vigência do Estado de Direito não se pode admitir a utilização de prerrogativas públicas sem moderação e racionalidade. A própria noção de competência implica a existência de limites e restrições sobre o modo como as tarefas públicas devem ser desempenhadas.

No Direito Administrativo, o princípio da razoabilidade impõe a obrigação de os agentes públicos realizarem suas funções com equidade, coerência e bom senso. Não basta atender à finalidade pública predefinida pela lei, importa também saber como o fim público deve ser atendido. Trata-se de exigência implícita na legalidade.

Comportamentos imoderados, abusivos, irracionais, desequilibrados, inadequados, desmedidos, incoerentes ou desarrazoados não são compatíveis com o interesse público, pois geram a possibilidade de invalidação judicial ou administrativa do ato deles resultante.⁴ (Grifo nosso.)

26. Por sua vez, conforme ensinamento doutrinário, o princípio da proporcionalidade é um desdobramento do princípio da razoabilidade, objetivando a aferição da justa medida da atuação administrativa diante da situação concreta.

27. Conforme dispõe o art. 2º, parágrafo único, VI, da Lei nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal, a razoabilidade impõe aos órgãos e agentes públicos o dever de agir com “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”.

28. Comumente se diz, na prática administrativa, que o princípio da proporcionalidade retrata a proibição de exageros no exercício da função administrativa.

29. Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho pontifica:

⁴ MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 117.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

O grande fundamento do princípio da proporcionalidade é o excesso de poder, e o fim a que se destina é exatamente o de conter atos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassam os limites adequados, com vistas ao objetivo colimado pela Administração, ou até mesmo pelos Poderes representativos do Estado. **Significa que o Poder Público, quando intervém nas atividades sob seu controle, deve atuar porque a situação reclama realmente a intervenção, e esta deve processar-se com equilíbrio, sem excessos e proporcionalmente ao fim a ser atingido.**⁵

30. No caso ora analisado, não nos parece que este Tribunal, ao aplicar a multa, tenha agido de forma desarrazoada e desproporcional, pois foram observados todos os princípios e regras do ordenamento jurídico condicionantes da 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, conforme se infere da documentação instrutiva que fundamentou a decisão ora recorrida. Portanto, esta Corte atuou de maneira correta, sem excessos, exercendo a sua função constitucional.

31. 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 nº 102, de 2008, Lei Orgânica deste Tribunal, 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; (Grifo 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.** (Grifo nosso.)

32. Nesses termos, com supedâneo nos mencionados dispositivos legais, esta Corte poderia, em tese, ter aplicado multa de até 100% do importe de

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 24 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 38.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

R\$35.000,00 ao responsável, considerando cada ato praticado com grave infração à legislação licitatória, conforme apurado na inspeção ordinária, mas não o fez, pautando-se, exatamente, pelas condições impostas.

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

34. Dessa forma, as razões recursais são improcedentes.

II.2 Das demais irregularidades

35. No tocante ao mérito das irregularidades apontadas por este Tribunal que resultaram na aplicação das multas atinentes às falhas na execução orçamentária, financeira e patrimonial do órgão, cabe registrar que o recorrente não apresentou nenhum fato novo capaz de modificar a decisão recorrida.

CONCLUSÃO

36. Em razão do exposto, este Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento do presente Recurso, por ser próprio e tempestivo. No mérito, **pelo seu não provimento** e pela manutenção da decisão recorrida.

37. É o parecer.

Belo Horizonte, 03 de dezembro de 2013.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas