

PROCESSO N.º: 969.581

NATUREZA: RECURSO ORDINÁRIO

RECORRENTE(S): SÉRGIO MARCOS CARVALHO BREDER e JANINE DE MIRANDA FERNANDES

RECORRIDO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ANO REFERÊNCIA: 2008

I – INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de **RECURSO ORDINÁRIO** (art. 98, I, Lei Complementar n.º 102/2008) interposto pelo Senhor SÉRGIO MARCOS CARVALHO BREDER (ex-Prefeito de Manhuaçu) e pela Sra. JANINE DE MIRANDA FERNANDES (Presidente da Comissão de Licitação à época) contra a Decisão deste Tribunal de Contas expressa no Acórdão de fls. 1867/1867v. que, nos autos do Processo n.º 811.951 decorrente de Inspeção Ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Manhuaçu objetivando a verificar a legalidade e regularidade dos atos administrativos praticados na legislatura 2005/2008 no Executivo Municipal, com foco nas obrigações em final de mandato – arts. 21 e 42 da Lei Complementar 101 – LRF, bem como despesas sujeitas aos procedimentos licitatórios, imputou aos recorrentes, conforme a Decisão unânime da Segunda Câmara do Tribunal de Contas, com fundamento no inciso II, do art. 85 da Lei Complementar n.º 102/2008, multa, assim discriminada:

I – infringência ao art. 42 da LRF, devido à ausência de disponibilidade financeira para saldar obrigações financeiras referentes ao exercício de 2008: multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) para o Sr. Sérgio Marcos Carvalho Breder;

II – divergência de dados apurados no SIACE/PVCA/2008 e os dados apurados por ocasião da inspeção: multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) para o Sr. Sérgio Marcos Carvalho Breder;

III – controle interno: multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) para o Sr. Sérgio Marcos Carvalho Breder;

IV – ausência de elementos que permitissem à Administração a estimativa do valor total da aquisição de medicamentos: multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) para a Sra. Janine de Miranda Fernandes (Presidente da Comissão Permanente de Licitação);

V – o objeto licitado não foi descrito com clareza, infringindo-se o § 1º do art. 44 da Lei Federal n.º 8.666/93: multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) para a Sra. Janine de Miranda Fernandes (Presidente da Comissão Permanente de Licitação).

Cientificados da decisão prolatada em Sessão deste Tribunal, referente ao processo em epígrafe mediante publicação da Súmula do Acórdão no Diário Oficial de Contas em 14 de janeiro de 2016, os recorrentes, irresignados com termos do Acórdão de fls. 1867/1867v., interpuseram o presente Recurso Ordinário cujas razões serão examinadas na sequência.

II – RAZÕES RECURSAIS – fls. 01/13:

Cumpre salientar inicialmente que, em que pese a apresentação das alegações em uma única peça recursal, é conveniente, sob o ponto de vista metodológico, desdobrar a análise dos argumentos apresentados pelos recorrentes, uma vez que ao Sr. Sérgio Marcos Carvalho Breder foram imputadas as irregularidades explicitadas nos itens I a III da parte introdutória desta análise e à Sra. Janine de Miranda Fernandes (Presidente da Comissão Permanente de Licitação) as mencionadas nos itens IV e V, dessa mesma parte.

Essas irregularidades por serem materialmente distintas foram abordadas pelos recorrentes em fases sucessivas, em primeiro lugar, discorre-se acerca das três primeiras, de responsabilidade do Sr. Sérgio Marcos Carvalho Breder, após, na parte final da exposição, foram abordadas as irregularidades que determinaram a imposição de duas multas à Sra. Janine de Miranda Fernandes.

Obedecendo a esta ordem, serão expostas em primeiro lugar as razões recursais apresentadas pelo primeiro recorrente Sr. Sérgio Marcos Carvalho Breder e, na sequência, as alegações da Sra. Janine de Miranda Fernandes.

A mesma sistemática será adotada em relação às análises de mérito, que serão desdobradas e examinadas conforme o critério acima exposto.

II.1 – Razões Recursais - Sr. Sérgio Marcos Carvalho Breder:

Discorrendo preliminarmente acerca do primeiro apontamento que determinou imposição de R\$ 1.000,00 (mil reais) de multa, a infringência ao *caput* do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, este recorrente argumentou no sentido de que as justificativas que apresentou na defesa inicial foram suficientes a evidenciar não ter havido lesão ao interesse público e nem mesmo danos ao erário, o que ocorreu, segundo afirmou, foi uma interpretação diferenciada da lei pela Administração mas sem qualquer transtorno ou prejuízo.

Segundo este recorrente (fl. 06), a Lei de Responsabilidade Fiscal não modificou o art. 36 da Lei n.º 4.320/64, valendo salientar que tal regra continua a ter eficácia plena e que a disponibilidade de caixa para efetivamente garantir o adimplemento de obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres buscou somente inibir a assunção de dívidas impagáveis de um mandatário para seu sucessor.

Salientou, no curso da exposição recursal, o seguinte ponto de vista:

*“Pode-se afirmar pelos dispositivos legais, que as despesas de custeio da máquina pública, que são aquelas ‘de manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender as obras de conservação e adaptação de bens imóveis’ (LEI 4.320/64) não podem figurar no regime de caixa no último ano de mandato, pois, **senão todas as ações implementadas no curso do mandato poderiam se deteriorar, colocando em risco o interesse público, que é sempre indisponível e, em última análise, objetivo maior de ser do Estado.***

(...).

Por isso, durante todo o exercício, uma de nossas maiores preocupações foi justamente o equilíbrio das contas públicas, exercitando desde a entrada em vigor da Lei 101/00 indispensáveis instrumentos de planejamento orçamentário e financeiro.

Entendemos que tal dispositivo legal é uma norma a ser aplicada quanto às despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do último exercício do mandato, conforme o disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (...).” [Destaque dos recorrentes]

Prosseguindo no tema, salientou que as despesas a que se referiram os

técnicos deste Tribunal de Contas eram despesas continuadas e essenciais ao funcionamento da Administração Pública, sem as quais não seria possível dar continuidade às ações administrativas.

O recorrente enfatizou ainda aspecto relevante concernente ao valor das Obrigações Financeiras que, segundo sustentou, não correspondeu ao valor de R\$ 12.606.579,89. Tal valor, conforme salientou, “... não tem representação fiel dos atos e fatos administrativos.” (fl. 08)

Explicando melhor o que afirmou, ressaltou que:

“No final do exercício de 2008 foi encerrado os serviços contratados de uma assessoria contábil, após verificação uma série de impropriedades nos lançamentos contábeis. Pode-se constatar a existência de divergências de lançamentos que não eram corrigidos nos moldes das normas da contabilidade pública. Simplesmente eram criadas contas de devedores diversos onde tais lançamentos eram alocados como forma de acerto de débitos e créditos.

Assim, as diferenças eram ‘corrigidas’ nos balanços, entretanto, os valores descritos como obrigações financeiras passaram a não ser a representação da realidade.

Temos que os valores consignados com obrigações financeiras não representam o montante que se expressa e, conseqüentemente, é real a existência de saldo financeiro no dia 31/12/08 para a cobertura dos restos a pagar inscritos.” (fl. 09)

No que concerne à divergência entre os dados apurados no SIACE/PVCA/2008 e os apurados por ocasião da inspeção, irregularidade que lhe gerou multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), o recorrente enfatizou a mesma tese expendida no parágrafo anterior visto que ocorreu o lançamento incorreto de dados contábeis. Estes lançamentos inexatos influenciaram diretamente no resultado dos

exercícios e, posteriormente, houve necessidade de modificação dos dados e informações contábeis.

Ao concluir a alegação acerca desse ponto específico, sustentou que as divergências apuradas pelos técnicos foram sanadas uma vez que as prestações de contas dos exercícios de 2007/2008 foram devidamente aprovadas pelo Tribunal de Contas sem ressalvas, o que demonstrou a regularidade dos atos examinados. Em razão disso e em face à ausência de conduta dolosa ou de má-fé e, principalmente, à ausência de lesão ao erário, solicitou reconsideração em relação à multa aplicada.

Acerca dos apontamentos em torno da não implantação dos controles internos, irregularidade que lhe ensejou a cominação de multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), salientou o recorrente que apesar dessa situação não houve qualquer tipo de prejuízo ao Município e ao controle dos bens adquiridos.

Conforme narrou à fl. 10 destes autos:

“Na época a Administração não realizava estoque dos produtos adquiridos, as aquisições eram feitas a medida de necessidade e os bens entregues à Secretaria Municipal de Educação. Tal procedimento não impedia que fosse feito o controle e registro dos bens que eram comprados. Tudo era registrado, o que não existia era um espaço com a denominação de almoxarifado, mas o controle era efetivo tanto em relação os bens adquiridos quanto para sua destinação.”

Após expor suas razões e haver sustentado ponto de vista segundo o qual não ocorreu dano ou lesão ao erário, solicitou a reconsideração das multas que, à unanimidade, a Segunda Câmara do Tribunal de Contas de Minas Gerais lhe impôs, salientando que os atos que praticou durante sua gestão administrativa sempre se basearam nos princípios e leis que regem a Administração Pública.

Conforme informou, à fl. 12, foi Prefeito municipal por muitos anos e teve suas contas aprovadas pelo Tribunal de Contas e pela Câmara Municipal, não sofrendo qualquer tipo de processo em que ficassem demonstrados atos de improbidade administrativa ou mau uso de recursos públicos e sua carreira política sempre foi pautada na observância das normas legais e princípios administrativos. Em momento algum no processo se constatou ter havido danos ao erário ou ao interesse público. O Município de Manhuaçu sob a gestão do recorrente sempre priorizou o atendimento amplo e eficiente à sociedade, atendendo a seus anseios da melhor maneira possível, agindo com transparência e boa-fé no trato do bem público.

Finalizando sua manifestação o recorrente afirmou o seguinte:

“... temos que não houve descumprimento das normas legais, bem como não houve dolo ou má-fé no trato do bem público, por parte dos interessados neste processo, e ainda, não houve qualquer indício ou comprovação de lesão ao patrimônio público que pudesse ocasionar maiores consequências ao fato. Assim, solicitamos que seja acatado o presente recurso, em seu legal efeito, e requer seja o mesmo provido para o fim de serem revistas as multas aplicadas, com emissão de votos pelo cancelamento das mesmas.” (fl.13)

II.2 – Análise meritória das Razões Recursais - Sr. Sérgio M. C. Breder:

As irregularidades imputadas ao recorrente, conforme mencionadas no aresto de fl. 1867/1867v. (Processo n.º 811.951), lhe ensejaram a aplicação das sanções pecuniárias contra as quais se insurgiu, o que o levou a manejar o presente Recurso Ordinário.

Analizando a argumentação com que fundamentou sua exposição recursal, nos parece que não lhe assiste razão quanto aos argumentos que apresentou para

refutar as razões da decisão que lhe determinou a imposição de multa por infringência a dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As alegações recursais por meio das quais questionou a decisão contra a qual recorre não devem ser acolhidas neste reexame recursal.

Com efeito, a razão deduzida pelo recorrente no sentido de ter ocorrido, no final do exercício de 2008, uma série de impropriedades de registros de lançamentos contábeis nos demonstrativos pertinentes não se sustenta e não deve ser acatada no exame do presente Recurso Ordinário considerando-se o fato de o gestor tornar-se, no curso de seu mandato, corresponsável pela fidedignidade e confiabilidade dos registros contábeis inseridos nos demonstrativos pertinentes.

O gestor, com o imprescindível auxílio de sua assessoria administrativa, deve, em tese, zelar e fiscalizar a veracidade dos atos e fatos contábeis que digam respeito à movimentação das obrigações financeiras de curto prazo de tal forma que não seja necessário alterar e modificar dados e informações contábeis em razão dos lançamentos inexatos.

Dessa maneira, em razão do princípio da legalidade, é dever do gestor público atuar em conformidade com o ordenamento jurídico. Agindo em discordância da norma legal sujeita-se às sanções decorrentes desse descumprimento, somente declinando de sua responsabilidade se demonstrar que adotou todas as medidas cabíveis e possíveis no intuito de evitar infração à norma legal.

No que tange à falha de controle interno do Município, tem-se que a alegação do recorrente não elidiu a constatação técnica que levou à imposição da

multa contra a qual recorreu, visto que a ausência ou precariedade de controle interno é falta grave por se tratar de exigência constitucional que visa a salvaguardar os interesses da municipalidade.

Na administração pública esta função é mais abrangente e necessária considerando-se que a exigência de controle eficiente constitui uma das funções clássicas da administração. Além disso, a falta ou a deficiência dos instrumentos de controle interno pode, em tese, ensejar desvios, fraudes e erros em relação aos elementos patrimoniais sob o domínio da administração. O controle interno protege o patrimônio e promove a confiabilidade e tempestividade dos registros e demonstrações contábeis, daí a inegável importância de sua implantação com o fim de auxiliar o próprio gestor na condução do órgão e dos procedimentos a que está submetida a administração pública.

Também não merece prosperar a alegação do recorrente no sentido não ter ocorrido lesão ao erário, isso porque, para que a conduta do agente público seja passível de aplicação de sanção basta que ele tenha agido, minimamente, com culpa, não sendo necessário comprovar a existência de dolo ou má-fé, bem como a ocorrência de danos ao erário.

Assim, tendo em vista que o recorrente não deduziu razões de direito suficientes a desconstituir os termos da Decisão que lhe impôs multa em decorrência de infração a norma legal, entende-se ser plenamente justificável, na hipótese dos autos, a manutenção da cominação da sanção pecuniária ao gestor uma vez que a

irregularidade consistente da infringência ao caput do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e a pertinente à divergência entre os dados apurados no SIACE/PVCA/2008 e os apurados por ocasião da inspeção e, ainda, as falhas pertinentes à ausência de controles internos na Secretaria Municipal de Educação são falhas graves aptas a recomendar neste reexame recursal a manutenção das sanções pecuniárias impostas ao gestor pela decisão da Segunda Câmara deste Tribunal de Contas.

III.1 – Razões Recursais – Sra. Janine de Miranda Fernandes

Discorrendo preliminarmente acerca do apontamento n.º IV - ausência de elementos que permitissem à Administração a estimativa do valor total da aquisição de medicamentos - que lhe determinou imposição de multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), a recorrente, Sra. Janine de Miranda Fernandes (Presidente da Comissão Permanente de Licitação), argumentou acerca dessa irregularidade o que vai a seguir:

“O estudo que estimou a aquisição dos medicamentos foi fundamentado nas aquisições anteriores do Fundo Municipal de Saúde. Ora, se temos o quantitativo gasto em anos anteriores e o preço a ser pago era o maior desconto na tabela ABC FARMA, a estimativa de aquisição e consumo estava evidente.

Com o levantamento do que se consumiu nos exercícios anteriores a Administração teve balizada o quantitativo estimado que seria necessário para aquele exercício.

O processo em questão serviu na verdade como registro dos preços de mercado e consequentemente, utilizando a tabela de preços ABC FARMA, mais utilizada pelo mercado.

A concorrência entre os licitantes foi providenciada através dos descontos a serem efetuados sobre os valores descritos na tabela e assim comprova-se que as necessidades do município seriam atendidas com os menores preços do mercado.

Prova de que foi feita uma estimativa correta é o fato de que os medicamentos adquiridos foram utilizados, não havendo sobras ou falta de medicamentos.” (fls. 10/11)

Complementando a argumentação, a recorrente finalizou a exposição relacionada a esta primeira irregularidade sustentando o seguinte ponto de vista:

“... não houve prejuízos à Administração nem a terceiros. Levando tal assertiva em consideração, assim como a ausência de dolo, má-fé e lesão ao erário, pois os preços praticados estavam baseados em tabelas, temos que uma multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), em tempos tão difíceis como o que estamos enfrentando, é abusiva e pode comprometer a subsistência de uma servidora pública municipal que não tem recursos financeiros para arcar com um encargo tão grande. A aplicação dessa multa é incompatível com a suposta lesão causada e com a condição financeira da servidora pública que sempre recebeu mensalmente muito menos do tal valor.” (fl. 11)

Após expor suas razões, esta recorrente solicitou a reconsideração da multa que, à unanimidade, a Segunda Câmara do Tribunal de Contas de Minas Gerais lhe impôs e contra a qual interpôs o presente Recurso Ordinário.

Prosseguindo em suas razões, passou a se manifestar acerca da irregularidade mencionada no item n.º V em que, conforme se constatou no exame técnico decorrente da Inspeção Ordinária, não se descreveu com clareza o objeto licitado, infringindo-se o § 1º do art. 44 da Lei Federal n.º 8.666/93.

Essa situação determinou a imposição de outra multa, também no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), para a recorrente Sra. Janine de Miranda Fernandes (Presidente da Comissão Permanente de Licitação).

Expondo seu ponto de vista, a recorrente salientou que utilização da TABELA ABC FARMA, foi implementada, sendo determinado no edital que todos os medicamentos listados poderiam ser adquiridos desde que respeitassem o valor máximo aplicado após o desconto concedido.

Segundo ela, como o valor dos medicamentos da tabela era fixado para todos os fornecedores e o maior desconto, determinado em razão dos lances dos licitantes, foi aplicado, ocorreu, então, a aquisição pelos menores preços do mercado.

Dessa forma, não se poderia falar em falta de clareza na descrição do objeto tendo em vista que não ocorreu prejuízo e o objetivo primordial da licitação – a melhor e mais vantajosa contratação para a Administração – foi alcançado.

Ao finalizar sua justificativa acerca do item n.º V, a recorrente solicitou a este Tribunal provimento idêntico ao que solicitara quando discorreu sobre o item n.º IV, reiterando o seguinte ponto de vista:

“... reforçamos o que foi dito no item anterior quanto ao valor da multa, considerada muito alta em vista do apontamento que não causou nenhum dano ao Município e ao interesse público.

A soma das multas aplicadas à Sra. Janine perfaz o montante de R\$ 12.000,00 (doze mil reais). Seu pagamento comprometerá sua própria subsistência e de sua família.

Repetimos: A aplicação dessas multas é incompatível com a suposta lesão e com a condição financeira da servidora pública que sempre recebeu mensalmente muito menos do tal valor.” (fl. 12)

Após expor suas razões, esta recorrente solicitou a reconsideração da multa que, à unanimidade, a Segunda Câmara do Tribunal de Contas de Minas Gerais lhe impôs e contra a qual interpôs o presente Recurso Ordinário.

III.2 – Análise meritória das Razões Recursais - Sra. Janine de Miranda Fernandes:

As irregularidades imputadas à recorrente, conforme mencionadas no aresto de fl. 1867 (Processo n.º 811.951), renderam ensejo à aplicação de sanção

pecuniária contra a qual se insurgiu. Esse inconformismo com os termos daquela Decisão conduziu-a a manejar o presente Recurso Ordinário.

Com efeito, nos parece que lhe assiste parcialmente razão quando sustentou que a multa que lhe fora aplicada, em tempos tão difíceis, poderia comprometer sua subsistência visto ser servidora pública municipal e não possuir recursos financeiros para arcar com um encargo tão grande, cujo pagamento comprometerá a própria subsistência e da sua família.

Além disso, embora como Presidente da Comissão de Licitação lhe coubesse a operacionalização do procedimento licitatório e das etapas administrativas que lhe são correlatas, a responsabilidade decorrente de sua atuação funcional não seria superior à do gestor tendo em vista que as irregularidades que lhe foram imputadas no Acórdão deste Tribunal, e em razão das quais lhe foram impostas as duas multas, por se relacionarem à elaboração de normas editalícias, não demandavam sua atuação direta tendo em vista que a elaboração das cláusulas integrantes de ato convocatório não é atribuição legal de servidores que desempenham funções nas comissões permanentes de licitação.

De fato, o *caput* do art. 51 da Lei 8.666/93 estabelece que são atribuições da comissão permanente de licitação: a habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, o julgamento e processamento das propostas. Assim, não se concebe, salvo melhor juízo, que um membro, ainda que ocupando posição hierárquica de destaque numa comissão permanente de licitação (Presidente ou Pregoeiro) atraia para si, além das já decorrentes daquele exercício

funcional, uma responsabilidade adicional como seja aquela decorrente do dever de aferir se a totalidade das disposições editalícias está em conformidade absoluta com as regras legais e regulamentares.

Por essa razão pode-se inferir que membros de Comissões de licitação, embora possam responder por atos administrativos irregulares que, eventualmente, praticaram no curso do procedimento licitatório, sua responsabilidade funcional não é equivalente à do gestor que exerce a direção superior da administração, sendo um tanto quanto contraditório responsabilizar o servidor de forma extremamente mais gravosa que o gestor, quando se sabe que membro de comissão de licitação, ainda que no exercício de sua coordenação, não pode ser responsabilizado por irregularidade em edital de licitação visto que a elaboração e o estabelecimento das regras desse documento não se insere no rol das competências funcionais legalmente atribuídas a quem preside comissão dessa natureza, uma vez que a realização de pesquisas de preços, no mercado e em outros entes públicos, que é atividade de inegável complexidade, seria, em tese, atribuição de setores ou de agentes administrativos diretamente envolvidos na aquisição do objeto.

Assim, deve-se acolher parcialmente as razões recursais da Sra. Janine de Miranda Fernandes, não para elidir sua responsabilidade, mas para adequar os valores das multas a ela impostas a nível compatível com sua atuação funcional nos procedimentos licitatórios que coordenou, considerando-se que, na situação examinada nessa fase recursal, ao gestor, ordenador de despesas e que assume grau

de responsabilidade superior à dos agentes administrativos que lhe são subordinados, foi imposta penalidade pecuniária manifestamente inferior.

Dessa maneira, finalizando a análise e acolhendo parcialmente suas razões recursais, sugere esta unidade técnica que a sanção pecuniária aplicada à recorrente seja reconsiderada para reduzi-la a valores idênticos aos impostos ao gestor, conforme explicitado na conclusão deste reexame recursal.

III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, rejeita-se pelo mérito o provimento do presente **RECURSO ORDINÁRIO**, interposto pelo recorrente Sr. **SÉRGIO MARCOS CARVALHO BREDER**, devendo ficar mantida a Decisão que nos autos do Processo n.º 811.951 lhe imputou penalidade pecuniária no montante de R\$ 3.000,00 (três mil) reais por descumprimento dos comandos emanados da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como das falhas inerentes ao sistema de controle interno.

Em relação à Sra. **JANINE DE MIRANDA FERNANDES** acolhe-se parcialmente suas alegações dando em relação a ela provimento parcial do presente **RECURSO ORDINÁRIO**, sugerindo esta unidade técnica a redução das multas que lhe foram aplicadas ao patamar de R\$ 1.000,00 (mil) reais por irregularidade apurada, perfazendo o montante de R\$ 2.000,00 (dois mil) reais em razão de sua menor responsabilidade nas irregularidades que lhe ensejaram a imposição sancionatória.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



À consideração superior

DCEM, 2ª C.F.M., em 29/06/2017

Tarcisio Patricio F. Junior – TC n.º 1851-9



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

