



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 969581/2016
Natureza: Recurso Ordinário
Órgão/Entidade: Município de Manhuaçu
Recorrentes: Sérgio Marcos Carvalho Breder (Prefeito Municipal) e Janine de Miranda Fernandes (Presidente da Comissão Permanente de Licitação)
811951/2008 (Inspeção Ordinária)

Apenso:

RELATÓRIO

1. Recurso Ordinário interposto pelo **Sr. Sérgio Marcos Carvalho Breder** e pela **Sr.ª Janine de Miranda Fernandes** contra decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nos autos da Inspeção Ordinária nº 811951/2008, durante a 22ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara - dia 13/08/2015, conforme Súmula do Acórdão disponibilizada no Diário Oficial de Contas – DOC de 14/01/2016, para ciência das partes.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas, por unanimidade, em conformidade com a Ata de Julgamento e diante dos fundamentos expendidos no voto do Relator, em aplicar multa com base no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, assim discriminada:

I - infringência ao art. 42 da LRF, devido a ausência de disponibilidade financeira para saldar obrigações referentes ao exercício de 2008: multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais) para o Sr. Sérgio Marcos de Carvalho Breder, Prefeito Municipal e Ordenador de Despesas à época (item 1);

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 de Carvalho Breder, Prefeito Municipal e Ordenador de Despesa à época (item 2);

III - controle interno: multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais) para o Sr. Sérgio Marcos de Carvalho Breder, Prefeito Municipal e Ordenador de Despesa à época, em razão das falhas indicadas, contrapondo o disposto no art. 74 da Constituição Federal/88 (item 3);

IV - ausência de elementos que permitissem a Administração estimar o valor total da aquisição: multa no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais) para o Sr. Rogério Eduardo Ferreira, Secretário Municipal de Saúde (Pregão n. 011/2008), bem como multa no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais) para a Sra. Janine de Miranda Fernandes, Presidente da Comissão Permanente de Licitação (item 5.2.a);



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

V - o objeto licitado não foi descrito com clareza, infringindo o § 1º do art. 44 da Lei Federal n. 8.666/93; multa no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais) para o Sr. Rogério Eduardo Ferreira, Secretário Municipal de Saúde (Pregão n. 011/2008), bem como multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) para a Sra. Janine de Miranda Fernandes, Presidente da Comissão Permanente de Licitação (item 5.2.c).

Determinam, ainda, seja alertado o atual gestor municipal para as falhas apresentadas e para a busca de seu saneamento, de maneira que o sistema de controle interno seja instrumento de constante aperfeiçoamento e vigilância, bem como em recomendar ao gestor atual para a implantação de medidas saneadoras de modo a evitar a reincidência da falha de recondução da totalidade dos membros da Comissão de Licitação, caso ainda não tenha sido corrigida. Recomendam, também, ao atual gestor, ao Secretário Municipal de Saúde e aos Membros da Comissão Permanente de Licitação, além do responsável pelo Controle Interno, para que observem os regulamentos e tabelas de valores emanadas pela CMED, a fim de evitar a ocorrência de irregularidades e de aquisições antieconômicas na compra de medicamentos. Ressaltam que no valor das multas aplicadas foi observado o limite previsto no art. 95, inciso II da Lei Complementar n. 33/1994 – Lei Orgânica deste Tribunal, bem como nos termos do art. 236 inc. II, da Resolução n. 10/96 – Regimento Interno, vigentes à época da ocorrência dos fatos analisados. Intimem-se os responsáveis do inteiro teor desta decisão. Transitada em julgado a decisão, sem recolhimento do débito, cumpra-se o disposto no parágrafo único do art. 364 do RITCMG, emitindo-se e encaminhando-se a “Certidão de Débito” ao Ministério Público de Contas para as providências necessárias. Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I, do RITCMG.

2. Por meio do despacho de fl. 19 o Relator admitiu o recurso e o encaminhou ao órgão técnico para análise das razões recursais.

3. Em atendimento ao despacho, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal elaborou o relatório técnico de fls. 20/27 e chegou à seguinte 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 nº 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**,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

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.

4. Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer conclusivo, consoante disposto no art. 61, IX, alínea “e”, da Resolução nº 12/2008, e nos termos do despacho de fl. 19.

FUNDAMENTAÇÃO

Recurso do Sr. Sérgio Marcos Carvalho Breder

5. Extraio do acórdão que foram aplicadas ao Sr. Sérgio as seguintes sanções:

- a) infringência ao art. 42 da LRF, devido à ausência de disponibilidade financeira para saldar obrigações referentes ao exercício de 2008: multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais) para o Sr. Sérgio Marcos de Carvalho Breder, Prefeito Municipal e Ordenador de Despesas à época (item 1);
- b) 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 de Carvalho Breder, Prefeito Municipal e Ordenador de Despesa à época (item 2);
- c) controle interno: multa no valor de R\$1.000,00 (mil reais) para o Sr. Sérgio Marcos de Carvalho Breder, Prefeito Municipal e Ordenador de Despesa à época, em razão das falhas indicadas, contrapondo o disposto no art. 74 da Constituição Federal/88 (item 3);

6. Com relação ao item 1, o recorrente apenas reforçou o que foi exposto na defesa inicial. Segundo o voto proferido pelo Relator:

Entretanto, conforme se extrai do relatório elaborado pela 7ª Coordenadoria de fiscalização Municipal “no cálculo das disponibilidades financeiras da Prefeitura Municipal, foram deduzidas as obrigações financeiras (Depósitos + Restos a Pagar de exercícios anteriores), pendentes de pagamento em 31/12/2008, sendo o total das obrigações no valor de R\$12.606.579,89, o que acarretou a falta de disponibilidade para acobertar as despesas não vinculadas, no valor de R\$485.875,06, contraídas de maio a dezembro de 2008, conforme estabelece o parágrafo único do art. 42 da LC 101/2000”.

“Art. 42 - [...] Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Cumpre, ainda, mencionar a observação de MACHADO JR. e COSTA REIS, acerca da Lei Federal nº 4320, art. 63: "A liquidação da despesa [...] é que permite à Administração reconhecer a dívida como líquida e certa, nascendo, portanto, a partir dela a obrigação de pagamento, desde que as cláusulas contratadas tenham sido cumpridas." Destarte, em vista da continuidade da Administração e a fim de assegurar a confiabilidade e fé públicas, dívidas passadas devem ser honradas, salvo circunstâncias excepcionais. Por esse motivo, restos a pagar de exercícios anteriores comprometem a disponibilidade financeira do exercício."

Em que pesem às justificativas dos defendentes, afirmando haver saldo financeiro em 2008 para assumir as obrigações, devido a erros nos lançamentos contábeis da firma contratada anteriormente, não trouxeram aos autos a documentação com os dados contábeis corretos, conforme alegam. Ademais, considerando que houve infração das normas descritas no "caput" do art.42 e seu parágrafo único da LRF, acompanho o entendimento do Órgão Técnico e considero irregular o apontamento constante no presente item, o que é passível de aplicação de multa, conforme inciso II, art. 85 da Lei Complementar nº 102/2008.

7. Com relação ao item 2, o recorrente reconheceu a divergência nos dados contábeis, mas frisou que não houve lesão ao erário. Solicitou a reconsideração da multa que lhe foi aplicada.

8. Conforme o voto do Relator:

Entretanto, reconhecem a existência de divergências nos dados contábeis enviados a este Tribunal por meio do SIACE/PCA de 2007 e de 2008. Deste modo, acompanho o entendimento técnico e considero irregular o apontamento 2, o que é passível de multa, conforme inciso II, art. 85 da Lei Complementar nº 102/2008.

9. Quanto ao item 3, o recorrente reconheceu a inexistência do almoxarifado, mas frisou que não houve dano ao erário. Também solicitou a reconsideração da multa que lhe foi aplicada.

10. De acordo com o voto do Relator,

Cabe esclarecer que a não implantação do regime de Almoxarifado, caracteriza a inobservância,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

pela Administração, ao disposto nos incisos IV do art. 5º da INTC nº 08/2013, que diz:

“Art. 5º - Com vista à fiscalização periódica deste Tribunal, os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta Municipais instituirão a prática dos seguintes controles, dentre outros, consoante normas próprias que vierem a baixar sobre os seguintes materiais: (...).

IV – Instituição do controle de almoxarifado, mediante registro de entrada e saída de materiais pelo custo médio ponderado.”

Tal apontamento demonstra falha no Controle Interno do Município, e, a ausência ou precariedade de controle interno é falta grave, por se tratar de exigência constitucional que visa salvaguardar os interesses da municipalidade, tais como, receitas, bens, cumprimento dos gastos na saúde, educação e segurança.

Em qualquer entidade, seja pública ou privada, há a necessidade de um controle eficiente, o que constitui uma das funções clássicas da administração, precedido pelas atividades administrativas de planejamento, organização e coordenação.

Na administração pública, esta função é mais abrangente e necessária, em virtude do princípio da autotutela e do dever de prestação de contas.

A falta ou a deficiência dos instrumentos de controle interno pode ensejar desvios, fraudes e erros em relação aos elementos patrimoniais públicos, importando prejuízos financeiros ao ente.

Nesse sentido, a Resolução nº 820/97 do Conselho Federal de Contabilidade define controle interno como:

“... o plano de organização e o conjunto integrado de métodos e procedimentos adotados pela entidade na proteção do seu patrimônio, promoção da confiabilidade e tempestividade dos seus registros e demonstrações contábeis e da sua eficácia operacional.”

Forçoso é concluir que o controle interno deve existir e ser eficaz não apenas para apoiar o controle externo, como também para auxílio do próprio gestor na condução do órgão e dos procedimentos a que está submetida à Administração Pública. Dessa forma considero irregular o apontamento 3, sendo passível de cominação de multa, conforme previsto no inciso II, art. 85 da Lei Complementar nº 102/2008

11. Tendo em vista que o recorrente **Sérgio Marcos Carvalho Breder** não logrou deconstituir os fundamentos trazidos no acórdão que sustentaram o reconhecimento das infrações administrativas e as sanções impostas, limitando-se a repisar as alegações de defesa já analisadas no primeiro julgamento, não merece reforma a decisão recorrida.

Do recurso da Sr.^a Janine de Miranda Fernandes



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

12. Extraio do acórdão que foram aplicadas à Sr.^a Janine as seguintes sanções:
- ausência de elementos que permitissem à Administração estimar o valor total da aquisição (Pregão nº 011/2008): multa no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais) para a Sr.^a Janine de Miranda Fernandes, Presidente da Comissão Permanente de Licitação (item 5.2.a);
 - o objeto licitado não foi descrito com clareza, infringindo o § 1º do art. 44 da Lei Federal nº 8.666/93 (Pregão nº 011/2008): multa no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais) para a Sr.^a Janine de Miranda Fernandes, Presidente da Comissão Permanente de Licitação (item 5.2.c).

13. Com relação à estimativa do valor total da aquisição, a recorrente alegou que baseou o quantitativo nas aquisições anteriores do Fundo Municipal de Saúde e o valor na tabela de preços da ABC FARMA.

14. De acordo com o Relator:

Extrai-se dos autos, item 5.2, letra “a”, que não foi apresentado o termo de referência, baseado na tabela da ABC FARMA, que, em conjunto com os quantitativos dos medicamentos a serem licitados e o percentual médio de desconto tomado como parâmetro pela Comissão, possibilitariam à Secretaria Municipal de Saúde estimar a presente aquisição em R\$ 1.027.000,00, bem como, permitiriam sua aferição pela equipe de inspeção. Observa-se dessa forma, a infringência do inciso III, art. 2º, do Decreto Municipal nº 315, de 23 de dezembro de 2005 c/c inciso II, art. 3º, do decreto Municipal nº 721, de 07 de dezembro de 2007 e art. 45 “caput” da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Lei 8.666/93:

“Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle”.

A respeito, os defendentes alegam, fl. 1513, que realizaram “uma estimativa muito abrangente de medicamentos que seriam adquiridos durante o exercício baseado nas aquisições anteriores do Fundo Municipal de Saúde, e que, no processo em questão, serviu como registro dos preços de mercado a tabela de preços da ABC FARMA, sendo que a concorrência entre os licitantes foi providenciada sobre os descontos da tabela”.

Entretanto, a Unidade Técnica ressaltou que “os defendentes não apresentaram o termo de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

conferência explicitando a avaliação do custo por parte da Administração, com os quantitativos dos medicamentos e do percentual médio de desconto tomado com o parâmetro pela Administração, nem apresentou a Tabela de Preços da ABC FARMA como parte integrante do Edital”.

Esclareço por oportuno, que contratações públicas somente poderão ser efetivadas após estimativa prévia do seu respectivo valor. A pesquisa de preços é indispensável, não só porque fornece à Administração os valores correntes do mercado, como auxilia o ente público no planejamento de seus gastos, na avaliação da vantagem da contratação, além de prevenir que se contrate por preços inexequíveis ou exorbitantes.

Neste sentido, manifestou-se esta Corte:

{Pesquisa de preços no mercado.}

(...) a ausência de pesquisa de mercado é uma falta grave, pois a verificação da compatibilidade do preço contratado, com o valor rotineiramente praticado, é dever que independe de exigência legal, estando afeto ao cuidado do administrador para com o dinheiro público (...) o Tribunal de Contas da União orientou que se deve realizar ampla pesquisa de preços no mercado, a fim de estimar o custo do objeto a ser contratado, conforme reitera em inúmeras decisões, com destaque para o Acórdão nº 1182/04, produzido na Sessão plenária de 18/9/04. Desta forma, (...) ao infringir o art. 43, IV da lei de Licitações, (...) (criou a Administração) o risco de uma contratação onerosa, fora dos padrões do mercado. – Licitação nº 704.186.Rel. Conselheira Adriene Andrade, Sessão do dia 06/05/2008.

Nessa linha, de raciocínio cito jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

“Realize prévia e detalhada pesquisa de preços, e anexe-a ao processo. Considere todas as variáveis correlacionadas, tais quais as quantidades pretendidas, prazos e forma de entrega, nos termos do disposto no art. 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002, e art. 8º, inciso III, Anexo I, do Decreto nº 3.555/2000. Acórdão 3667/2009 Segunda Câmara”.

Assim, o orçamento com o preço estimado das despesas estipula os parâmetros objetivos para julgamento das propostas apresentadas, além de propiciar maior publicidade ao certame. A estimativa do valor da contratação é, ainda, o principal fator para escolha da modalidade de licitação a ser adotada e também tem por finalidade verificar se existem recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com contratação.

No presente caso, verificou-se que o responsável não fez juntar aos autos a documentação necessária. Embora o termo de referência, constando a tabela da ABC FARMA na qual a Prefeitura se baseou para estimar o custo da licitação, não seja necessário como anexo do edital, deveria constar no Processo Licitatório para demonstrar que houve a pesquisa, dessa forma, mantém-se a irregularidade inicialmente apontada na letra “a” do item 5.2.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

15. Já com relação à descrição do objeto licitado, a recorrente alegou que utilizou como parâmetro a tabela da ABC FARMA.

16. Conforme bem anotado pelo Relator:

Consta dos autos, item 5.2, letra “c”, que o objeto a ser licitado não foi descrito com clareza, tendo em vista que não constaram como anexo do Edital os quantitativos dos medicamentos a serem adquiridos e suas respectivas especificações técnicas constantes nas requisições de compras. Também não constou do edital a tabela da “ABC FARMA” devidamente atualizada. Tais fatos contrariam o art. 2º, inciso II e art. 7º do Decreto Municipal nº 315/2005, art. 8º, inciso I do Decreto Municipal nº 721/2007, art. 40, inciso I, art. 40, § 2º, inciso IV e art. 44, 1º da Lei Federal nº 8.666/93.

Os defendentes alegam, conforme consta à fl. 1514, que “*dentre os fatores que fundamentaram a aquisição através de um maior desconto sobre a tabela da ABC FARMA, foram as demandas judiciais que são muitas ao longo do exercício; muitos medicamentos utilizados são emergenciais e imprevisíveis sendo listados ao longo do exercício na medida das necessidades*”.

Sendo assim a tabela da ABC FARMA foi utilizada como parâmetro, respeitado o valor máximo após o desconto concedido. Com isto, alegam que fizeram então a aquisição dos produtos pelo menor preço do mercado.

Entretanto, não constam dos anexos do Edital, os quantitativos dos medicamentos a serem adquiridos e suas respectivas especificações técnicas como descrito nas requisições de compras, contrariando desta maneira o inciso II do art. 2º, e art. 7º do Decreto Municipal nº 315/2005; inciso I do art. 8º do Decreto Municipal nº 721/2007, inciso I do art. 40 e § 1º do art. 44 da Lei Federal nº 8666/93, que diz:

Lei 8666/93:

“Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.”

Deste modo, acompanho o entendimento do Órgão Técnico e considero irregular o apontamento



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

constante no presente item, o que é passível de multa conforme inciso II, do art. 85 da Lei Complementar 102/2008.

17. Tendo em vista que a recorrente **Janine de Miranda Fernandes** não logrou desconstituir os fundamentos trazidos no acórdão que sustentaram o reconhecimento das infrações administrativas e as sanções impostas, limitando-se a repisar a alegações de defesa já analisadas no primeiro julgamento, não merece reforma a decisão recorrida.

Do pedido da Sr.^a Janine de Miranda Fernandes de redução do valor das multas

18. A recorrente alegou que não tem condições financeiras de arcar com o alto valor das multas que lhe foram aplicadas.

19. Ressalto que os valores das multas aplicadas à Sr.^a Janine estão de acordo com o percentual estipulado na legislação de regência, qual seja, a Lei Complementar nº 102/2008.

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:

(...)

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;

20. Não há, nos presentes autos, prova inequívoca da situação econômica da recorrente, o que, na visão do MPC, impede qualquer juízo de equidade na fixação da multa em virtude dessa condição alegada pela recorrente.

CONCLUSÃO

21. Ante o exposto, **OPINO** pelo conhecimento e não provimento do Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Sérgio Marcos Carvalho Breder e pela Sr.^a Janine de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Miranda Fernandes contra decisão proferida pelo Tribunal de Contas nos autos da Inspeção Ordinária nº 811951/2008.

Belo Horizonte, 08 de agosto de 2019.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES
Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)