

Processo: 969581
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrentes: Sérgio Marcos Carvalho Breder e Janine de Miranda Fernandes
Interessado: Rogério Eduardo Ferreira
Jurisdicionado: Município de Manhuaçu
Processo referente: 811951 – Inspeção Ordinária
Procuradores: Marcelo Souza Teixeira, OAB/MG 120.730; Fernanda Maia, OAB/MG 106.605; Sérgio Bassi Gomes, CRC/MG 20.704 e outros
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

TRIBUNAL PLENO – 24/6/2020

RECURSO ORDINÁRIO. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. FALHA NO CONTROLE INTERNO CONFIGURADA PELA NÃO IMPLANTAÇÃO DE CONTROLE DE ALMOXARIFADO NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS QUE PERMITISSEM À ADMINISTRAÇÃO ESTIMAR O VALOR TOTAL DA AQUISIÇÃO. FALTA DE CLAREZA NA DESCRIÇÃO DO OBJETO LICITADO, INFRINGINDO O § 1º DO ART. 44 DA LEI N. 8.666, DE 1993. DIVERGÊNCIA DE DADOS APURADOS NO SIACE/PCA/2008 E DADOS APURADOS POR OCASIÃO DA INSPEÇÃO. DESCONSTITUIÇÃO DAS MULTAS APLICADAS. CONTRAÇÃO DE DESPESAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO. INFRINGÊNCIA AO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF. AUSÊNCIA DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA SALDAR OBRIGAÇÕES. MULTA MANTIDA. RECOMENDAÇÕES. EFEITO EXPANSIVO DO RECURSO. PROVIMENTO PARCIAL.

1. O atual gestor deve orientar o servidor responsável pelo Controle Interno a respeito da necessidade de adequado controle de almoxarifado, nos termos do art. 5º, IV, da Instrução Normativa n. 08/03.
2. É questionável a aplicabilidade do *caput* do art. 45 da Lei n. 8.666, de 21/6/1993, ao procedimento licitatório cursado na modalidade de pregão, à qual se aplicam principalmente as normas da Lei n. 10.520, de 17/7/2002, e apenas subsidiariamente as da mencionada lei do ano de 1993. Ainda fosse aplicável, aquele dispositivo legal incidiria não na fase preparatória, mas sim no “julgamento das propostas” (momento de incidência claramente enunciado na regra).
3. É desarrazoado esperar que qualquer Administração Pública municipal tenha livre acesso a tabela que seja conteúdo exclusivo para associados (*in casu*, da Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico) para, com ela, compor um anexo do edital ou um termo de referência.
4. Embora o prefeito seja o responsável pela remessa dos dados via SIACE/PCA, ele não pode ser responsabilizado pela existência de divergências entre as informações enviadas e aquelas constantes nos registros contábeis da municipalidade, por serem alheias à sua esfera de competência. A contabilidade do município deve ficar a cargo de profissional

habilitado, com formação nessa área do conhecimento, a quem em caso de dolo ou culpa deve ser imputada a responsabilidade por quaisquer divergências eventualmente apuradas.

5. A contração de despesas novas nos dois últimos quadrimestres do mandato, que não puderam ser cumpridas na gestão e para as quais não tenha havido disponibilidade de caixa no encerramento do exercício, caracteriza violação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e enseja a responsabilização do gestor.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em:

- I) conhecer do presente recurso ordinário, preliminarmente, por unanimidade, nos termos do voto do Relator;
- II) dar provimento parcial ao recurso, no mérito, por maioria, nos termos do voto divergente do Conselheiro Gilberto Diniz, para reformar o acórdão prolatado pelo Colegiado da Segunda Câmara, na Sessão de 13/8/2015, no julgamento do processo de Inspeção Ordinária n. 811951, fazendo-o mediante a desconstituição:
- a) de duas das três multas aplicadas ao Sr. Sérgio Marcos de Carvalho Breder, ex-Prefeito Municipal de Manhuaçu: no valor de R\$1.000,00 (mil reais), pela divergência de dados apurados no SIACE/PCA/2008 e os dados apurados por ocasião da inspeção, acolhendo a fundamentação do Relator; e no valor de R\$1.000,00 (mil reais), pela falha no controle interno, configurada pela não implantação pela Secretaria Municipal de Educação de controle de almoxarifado de acordo com a fundamentação do voto divergente do Conselheiro Gilberto Diniz;
 - b) das duas multas aplicadas à Sra. Janine de Miranda Fernandes, ex-Presidente da Comissão Permanente de Licitação, de acordo com a fundamentação do voto divergente do Conselheiro Gilberto Diniz: no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais), pela ausência de elementos que permitissem à Administração, no Pregão n. 011/2008, estimar o valor total da aquisição; e no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais), por não ter sido descrito com clareza, no referido pregão, o objeto licitado;
- III) reconhecer o efeito expansivo do recurso em benefício do Sr. Rogério Eduardo Ferreira, ex-Secretário Municipal de Saúde, que não chegou a recorrer, desconstituindo as duas multas que, como à Sra. Janine de Miranda Fernandes, também lhe foram aplicadas, no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais), pela ausência de elementos que permitissem à Administração, no Pregão n. 011/2008, estimar o valor total da aquisição, e no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais), por não ter sido descrito com clareza, no referido pregão, o objeto licitado;
- IV) manter o acórdão recorrido exclusivamente no que diz respeito à multa, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), aplicada ao Sr. Sérgio Marcos de Carvalho Breder, em razão da infringência ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devido à ausência de disponibilidade financeira para saldar obrigações referentes ao exercício de 2008, acolhendo a fundamentação do Relator;
- V) recomendar ao atual gestor do Município que determine ao responsável pelo serviço de contabilidade municipal que atente para o correto registro contábil dos atos e fatos administrativos e, ainda, que oriente o servidor responsável pelo Controle Interno a

respeito da necessidade de instituição do controle de almoxarifado, nos termos do art. 5º, IV, da Instrução Normativa n. 08/03;

- VI) determinar a intimação dos recorrentes e do Senhor Rogério Eduardo Ferreira acerca do teor desta decisão;
- VII) determinar o arquivamento dos autos, transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio e, apenas no mérito, para desempate, o Conselheiro Presidente Mauri Torres. Vencidos em parte, no mérito, o Conselheiro Relator, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro e o Conselheiro Wanderley Ávila.

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

Plenário Governador Milton Campos, 24 de junho de 2020.

MAURI TORRES
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

GILBERTO DINIZ
Prolator do voto vencedor

(assinado digitalmente)

ESTADO DE MINAS GERAIS

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 18/9/2019

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário interposto pelo Senhor Sérgio Marcos Carvalho Breder, ex-prefeito municipal, e pela Senhora Janine de Miranda Fernandes, presidente da comissão permanente de licitação à época, em face da decisão proferida pela Segunda Câmara deste Tribunal, na sessão do dia 13/08/15, nos autos da Inspeção Ordinária nº 811.951. Naquela oportunidade, foram-lhes aplicadas multas em razão da infringência do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, de divergência entre os dados apurados no SIACE/PCA/2008 e os dados apurados na ocasião da inspeção, de falhas no Controle Interno e de inobservância das normas pertinentes na realização de processos licitatórios.

A súmula do acórdão foi divulgada no Diário Oficial de Contas do dia 14/01/16, consoante certificado à fl. 1.867-v do Processo nº 811.951, e a peça recursal protocolizada em 18/02/16.

Os recorrentes apresentaram suas razões recursais, às fls. 01/13, requerendo o provimento do recurso para afastar as irregularidades apontadas, excluindo-se as multas aplicadas. Na eventualidade, requereram a redução da multa arbitrada.

A Unidade Técnica concluiu que os argumentos apresentados pelos recorrentes não se mostraram suficientes para modificar o mérito da decisão proferida pela Segunda Câmara, mas se manifestou pela redução do valor da multa aplicada à Senhora Janine de Miranda Fernandes (fls. 20/27).

Em 18/02/19, o processo foi redistribuído à minha relatoria, por força do disposto no art. 115 do Regimento Interno (fl. 29).

O Ministério Público de Contas, no parecer de fls. 31/36-v, opinou pelo conhecimento e não provimento do recurso interposto, mantendo-se a decisão recorrida.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Considerando que os recorrentes possuem legitimidade recursal, que o recurso é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais e regimentais, conheço do presente recurso ordinário.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Conheço.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também conheço.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Conheço.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Admito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

ADMITIDO O RECURSO.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Mérito

Conforme relatado, a Segunda Câmara, na sessão de 26/10/17, julgou parcialmente procedentes os apontamentos da denúncia, tendo determinado a aplicação de multa aos ora recorrentes, nos seguintes termos:

[...] 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/PCA/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); 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); [...].

Cumprе esclarecer que as multas apontadas nos citados itens relacionam-se a diversas irregularidades, motivo pelo qual passo a apreciar separadamente cada ponto das razões recursais.

A) Contração de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, infringindo o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Segunda Câmara, baseada nas análises realizadas pela Unidade Técnica, apurou que houve infração da norma descrita no *caput* do art. 42 e seu parágrafo único da Lei de

Responsabilidade Fiscal – LRF. Salientou que a alegação dos responsáveis de que os valores consignados como obrigações financeiras não representavam o montante que se expressou, devido a erros nos lançamentos contábeis, e de que, portanto, existia saldo financeiro suficiente para cobrir as obrigações vieram desacompanhadas de documentos comprobatórios. Em razão disso, aplicou multa de R\$1.000,00 (mil reais) ao Senhor Marcos Carvalho Breder.

O recorrente reforçou o que fora exposto na defesa, salientando que sua gestão teve uma interpretação incorreta da LRF, uma vez que entendia que a possibilidade de empenhar e não pagar as despesas até o dia 31 de dezembro não era vedada pela referida lei. Ressaltou que as despesas apontadas por esse Tribunal são despesas continuadas e essenciais ao funcionamento da Administração Pública, sem as quais seria impossível dar continuidade aos trabalhos. Ademais, destacou que o valor das obrigações financeiras apurado não corresponde fielmente aos atos e fatos administrativos em razão das divergências nos registros contábeis, informando que haveria saldo financeiro suficiente, em 2008, para assumir as obrigações contraídas. Por fim, apontou que não teria restado caracterizado dano ao erário.

A Unidade Técnica entendeu pelo não acolhimento das alegações recursais, haja vista que o gestor é corresponsável pela fidedignidade e confiabilidade dos registros contábeis e que a aplicação de sanção ao administrador público independe de lesão ao erário, sendo apenas necessária a comprovação de que tenha agido, minimamente, com culpa.

O Ministério Público de Contas salientou que o recorrente se limitou a repisar as alegações de defesa já analisadas no primeiro julgamento, razão pela qual manifestou-se pela manutenção da decisão.

Cumpra esclarecer que o art. 42 da LRF é expresso ao vedar “ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito”.

Com efeito, a LRF estabeleceu um regime de gestão fiscal responsável, baseado na prudência na administração dos recursos públicos, com o “propósito de prevenir e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” e “assentado em 4 (quatro) pilares: o planejamento, a transparência, o controle das contas públicas e a responsabilização”¹.

Um dos instrumentos adotados pela LRF para garantir a obtenção do equilíbrio nas contas públicas é o estabelecimento de normas restritivas no último ano de mandato, com vistas a possibilitar que a transição entre diferentes governos ocorra de forma mais equilibrada, garantindo “que o Poder Público gaste, em cada exercício, apenas o que arrecade, fato que valoriza a execução orçamentária e financeira do orçamento aprovado para o exercício”².

A título de exemplo, cite-se, além do art. 42, o parágrafo único do art. 21, que estabelece a nulidade do ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, e a alínea b do inciso IV do art. 38, que proíbe a realização de operação de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato, todos da LRF.

Analisando a documentação acostada aos autos, verifica-se que o gestor contraiu, de maio a dezembro de 2008, despesas sem disponibilidade financeira, no valor de R\$232.200,00

¹ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Elementos de Direito Financeiro. 4ª ed. Belo Horizonte: ed. Fórum. 2014. p. 439

² Idem, p. 481.

(duzentos e trinta e dois mil e duzentos reais), com a contratação de empresa de produção artística para realização de shows, bem como de empresa responsável por fornecimento de serviço de *buffet* para a promoção de jantar de confraternização (fls. 211/277). Tal fato afasta a alegação recursal de que as despesas contraídas eram de caráter continuado e essenciais ao funcionamento da Administração Pública.

Também não restou provada a suposta existência de saldo financeiro para cobertura das obrigações contraídas, haja vista que não foram apresentados os demonstrativos contábeis retificados para fundamentar a alegação.

Diante disso, está suficientemente demonstrada a subsunção da conduta do gestor àquela tipificada no art. 42 da LRF, uma vez que os elementos constantes nos autos comprovam que foram contraídas novas despesas sem a correspondente disponibilidade de caixa.

No que tange a alegada incorreção dos dados contábeis e da existência de saldo financeiro para assumir as obrigações assumidas, há que se ressaltar que tal alegação não restou comprovada nos autos, razão pela qual a decisão vergastada não merece reparos quanto a este ponto.

B) Divergências nos dados apurados no SIACE/PCA/2008 e os apurados por ocasião da inspeção

Na decisão recorrida, foram apuradas divergências entre os dados informados no SIACE/PCA/2008, referentes às disponibilidades financeiras, e aqueles apurados por ocasião da inspeção. Diante disso, o Tribunal aplicou multa ao responsável, no importe de R\$1.000,00 (mil reais).

O recorrente aduz que foi necessária a realização de modificação dos dados e informações contábeis. Dessa forma, as divergências apuradas nestes autos foram sanadas, haja vista que as prestações de contas citadas (2007 e 2008) foram devidamente aprovadas pelo Tribunal sem ressalvas.

A Unidade Técnica, da mesma forma que foi ressaltado no tópico anterior, destacou que gestor é corresponsável pela fidedignidade e confiabilidade dos dados contábeis e que tem o dever de fiscalizar a veracidade dos registros que dizem respeito à movimentação das obrigações financeiras de curto prazo, de forma a evitar a alteração e modificação das informações. Diante disso, opinou pela manutenção da multa aplicada.

O *Parquet* de contas manifestou-se pela manutenção da decisão recorrida.

Inicialmente, cumpre destacar que a emissão de parecer prévio opinando pela regularidade das contas do gestor não obsta futuras ações fiscalizatórias a serem realizadas por este Tribunal no âmbito de suas atribuições, tendo em vista a observância dos princípios da verdade material e da indisponibilidade do interesse público.

Ademais, há que se mencionar que as informações constantes nas remessas realizadas pelo SIACE/PCA são apresentadas via autodeclaração dos jurisdicionados, razão pela qual os dados, que se fundamentam nas demonstrações contábeis do município, não podem apresentar diferenças em relação aos registros contábeis.

No entanto, embora o prefeito seja o responsável pela remessa dos dados via SIACE/PCA, entendendo que ele não pode ser responsabilizado pela existência de divergências entre as informações enviadas e aquelas constantes nos registros contábeis da municipalidade. É que não é possível imputar ao chefe do Poder Executivo a responsabilidade por ato alheio à sua esfera de competência.

Não há dúvidas de que não compete ao prefeito realizar os lançamentos contábeis, os quais devem refletir os atos e fatos administrativos de natureza orçamentária e financeira, de modo

que ele não pode ser o responsável pela fidedignidade dos registros em relação à realidade vivenciada pelo ente. A contabilidade do município deve ficar a cargo de profissional habilitado, com formação nessa área do conhecimento, a quem em caso de dolo ou culpa deve ser imputada a responsabilidade por quaisquer divergências eventualmente apuradas.

Em razão disso, afasto a multa aplicada ao prefeito à época, mas recomendo ao atual gestor do Município que determine ao responsável pelo serviço de contabilidade municipal que atente para o correto registro contábil dos atos e fatos administrativos.

C) Ausência de implementação, pela Secretaria Municipal de Educação, do controle de almoxarifado

A Segunda Câmara, baseada nas análises realizadas pela Unidade Técnica, destacou que não fora implantado, pela Secretaria Municipal de Educação, o controle de almoxarifado com registro de entradas e saídas dos produtos adquiridos para o setor, o que viola o disposto no art. 5º da Instrução Normativa nº 08/13. Destacou que tal apontamento demonstra falha no controle interno, razão pela qual entendeu pela aplicação de multa ao gestor no importe de R\$1.000,00 (mil reais).

O recorrente destacou que a ausência de implantação do almoxarifado não ocasionou prejuízo ao Município e ao controle de bens, haja vista que a prefeitura não realizava estoque dos produtos adquiridos. Ressaltou que as aquisições eram realizadas na medida das necessidades apuradas e que os bens eram entregues à Secretaria Municipal de Educação.

A Unidade Técnica ressaltou que as alegações do recorrente não foram suficientes para elidir a falha apurada, haja vista que a precariedade no controle interno consiste em falta grave.

Conforme apontado no acórdão recorrido, a irregularidade constatada pela equipe técnica demonstra inobservância ao disposto na Instrução Normativa nº 08/03, cujo art. 5º preceitua, *in verbis*:

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 as seguintes matérias:
(...)

IV - instituição do controle de almoxarifado, mediante registro de entrada e saída de materiais pelo custo médio ponderado;

Verifica-se que o próprio recorrente admite o descumprimento à norma quando alega que a aquisição de materiais era feita de acordo com a necessidade da Secretaria Municipal de Educação e que, em razão disso, a ausência de almoxarifado não implicaria prejuízo ao erário.

Há que se ressaltar, primeiramente, que não se mostra crível que todas as aquisições destinadas à Secretaria Municipal de Educação sejam imediatamente utilizadas pelo órgão de forma a justificar a ausência de implementação do almoxarifado. Ademais, independentemente do volume de compras da Secretaria de Educação do Município, há necessidade de implantação do regime de almoxarifado na estrutura administrativa, com o efetivo controle de estoque, de entrada e saída de mercadorias, de forma a preservar a regularidade dos gastos públicos.

Importante salientar, ainda, que, embora não se tenha registrado a ocorrência de dano ao erário em razão da falha mencionada, tais fatos revelam a deficiência do sistema de controle interno, o que prejudica as ações fiscalizadoras do Tribunal de Contas, dificultando a aferição da regularidade dos procedimentos administrativos e da correta aplicação dos recursos públicos, em contrariedade às disposições contidas no § 1º do art. 31 e nos arts. 70, 71 e 74 da Constituição da República.

Conquanto tenha sido comprovada a irregularidade, no caso, entendo não ser razoável penalizar o prefeito municipal pela falha apontada, uma vez que, embora possua o dever de supervisão, o controle de almoxarifado não é matéria diretamente afeta a sua competência.

Diante disso, entendo pelo afastamento da multa aplicada, sendo suficiente a expedição de recomendação ao atual gestor para que oriente o servidor responsável pelo Controle Interno a respeito da necessidade de adequado controle de almoxarifado, nos termos do art. 5º, IV, da Instrução Normativa nº 08/03.

D) Irregularidades no Pregão Presencial nº 11/08

A decisão recorrida apurou irregularidades no Pregão Presencial nº 11/08, consistentes na ausência de elementos que permitissem a administração estimar a aquisição de medicamentos em R\$ 1.027.000,00 (um milhão e vinte e sete mil reais), bem como ausência de descrição clara do objeto licitado. Diante disso, aplicou multa de R\$6.000,00 (seis mil reais), em relação a cada uma das irregularidades, aos Senhores Rogério Eduardo Ferreira, secretário municipal de saúde, e Janine de Miranda Fernandes, presidente da Comissão Permanente de Licitação.

A Senhora Janine de Miranda Fernandes aduziu que o estudo que estimara o valor e o quantitativo para aquisição de medicamentos fora fundamentado em aquisições anteriores do Fundo Municipal de Saúde. Salientou que o processo servira, na verdade, como um registro de preços de mercado e, conseqüentemente, utilizara a tabela de preços da ABC Farma, mais usada no mercado.

No que tange à descrição do objeto, salientou a recorrente que a opção por fundamentar a aquisição através de um maior desconto sobre a Tabela ABC Farma fora baseada na impossibilidade de se prever possíveis demandas judiciais, que são muitas ao longo do exercício, e na impossibilidade de se prever os medicamentos utilizados no pronto atendimento. Dessa forma, utilizou-se a Tabela ABC Farma, sendo determinado no edital que todos os medicamentos listados poderiam ser adquiridos, desde que respeitassem o valor máximo aplicado após o desconto conhecido.

A Unidade Técnica manifestou-se exclusivamente em relação ao valor da multa.

O Ministério Público de Contas salientou que a recorrente não logrou desconstituir os fundamentos trazidos no acórdão que sustentaram o reconhecimento das infrações administrativas e as sanções impostas.

Com relação a primeira irregularidade apontada, atinente à fase interna do processo licitatório, verifica-se que o Pregão Presencial nº 11/08 não apresentou elementos que permitissem a administração estimar a aquisição de medicamentos em R\$ 1.027.000,00 (um milhão e vinte e sete mil reais). Isso porque não foi elaborado o orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários.

A questão da obrigatoriedade de divulgação do orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, como anexo do edital, sempre foi objeto de divergência na doutrina e na jurisprudência. Todavia, diante do atual entendimento desta Corte de Contas, que, acompanhando o posicionamento do TCU exarado no Acórdão nº 114/2007-P, passou a considerar que a anexação do orçamento ao edital não seria obrigatória na modalidade pregão, deixei de considerar ilegal a ausência de anexação ao edital do orçamento estimado em planilhas de preços unitários, desde que restasse demonstrada a ampla cotação do preço unitário dos produtos licitados na fase interna do procedimento licitatório.

Conforme previsto no art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93, é indispensável que se faça, na fase interna da licitação, cotação ampla e detalhada de preços do objeto a ser contratado, visando aferir a compatibilidade dos preços orçados com aqueles praticados no mercado.

O inciso III do art. 3º da Lei nº 10.520/02 estabelece que o orçamento deve constar na fase interna do pregão. Na mesma linha, a alínea “a” do inciso III do art. 8º do Decreto Federal nº 3.555/00 determina que o objeto do certame e seu valor sejam estimados em planilhas de forma clara, concisa e objetiva. No âmbito estadual, o Decreto nº 44.786/08, em seu art. 6º, I, “e”, prevê que a fase preparatória do pregão será instruída, dentre outras coisas, com especificações dos “preços unitário e global estimados para cada item, mesmo quando se tratar de julgamento pelo valor global do lote, como referência para o julgamento do pregoeiro”.

Nesse cenário, constata-se que, embora não precise estar necessariamente anexada ao ato convocatório do pregão, a planilha de quantitativos e custos unitários é elemento essencial para garantir a adequada pesquisa dos preços de mercado. Ressalta-se que a norma legal não define como deve ser realizada a cotação de preços do objeto a ser contratado, cabendo à doutrina e à jurisprudência a indicação das formas pelas quais será feita a pesquisa desses valores.

O objetivo da pesquisa de mercado é garantir que o Poder Público não pagará preço superior ao usualmente praticado e, para tanto, não pode prescindir de elementos essenciais como a consulta a mais de um fornecedor e a cotação de todos os itens da planilha. Nesse sentido são as lições de Joel de Menezes Niebuhr, *in verbis*:

O orçamento daquilo que se está licitando é ato fundamental para a condução de todo processo, especialmente para proceder ao controle dos preços propostos à Administração, se excessivos ou inexequíveis. Sem o orçamento, sem saber o quanto custa o que se está licitando, a Administração não dispõe de elementos para realizar tais controles, e, por consequência, passa a aceitar quaisquer tipos de valores, em detrimento ao interesse público.³

No presente caso, a administração não demonstrou ter realizado pesquisa de mercado, tendo anexado à fase interna da licitação apenas o seguinte quadro estimativo dos custos, intitulado “preço estimativo”, acostado à fl. 806, sem qualquer respaldo em pesquisas realizadas junto a fornecedores:

PREÇO ESTIMATIVO

Lote	Especificação	Valor
01	Maior desconto na tabela ABC FARMA de medicamentos, sendo:	
	Pronto Atendimento	200.000,00
	Hipertensos, diabéticos e asma	197.000,00
	CAPS II	180.000,00
	Medicamentos Processo na Justiça	150.000,00
	Medicamento Básico para PSFs	300.000,00
	TOTAL	1.027.000,00

Reprodução Tabela fl. 806

Desse modo, uma vez que não restou demonstrada, na fase interna do certame, a existência de elementos mínimos a viabilizar a estimativa em R\$1.027.000,00 (um milhão e vinte e sete mil reais) dos custos com a aquisição de medicamentos, não merece reparo a decisão recorrida quanto a esse tópico.

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão Presencial e Eletrônico. 3ed. Curitiba: Zênite, 2005. p. 130.

Já a segunda irregularidade, consistente na ausência de descrição clara do objeto licitado, está relacionada à fase externa do processo licitatório. Acerca do tema, cumpre mencionar o disposto no art. 3º da Lei nº 10.520/02, acerca do objeto da licitação na modalidade Pregão:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

(...)

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

Conforme disposto na norma acima, é indispensável a clareza na descrição do objeto da licitação, para assegurar a competitividade do certame, devendo o termo de referência conter os elementos essenciais à formulação das propostas.

No caso em análise, verifica-se que o objeto do Pregão Presencial nº 11/2008 foi “a aquisição de medicamentos com base na Tabela de Preços (ABC FARMA) especificada no Anexo I deste edital”.

Ocorre que o Anexo I do referido edital de licitação (fl. 823) não faz qualquer referência ao quantitativo de medicamentos a serem adquiridos, tampouco sobre suas especificações técnicas, não apresentando, portanto, definição clara do objeto.

A descrição do objeto, da forma como foi realizada no edital do Pregão Presencial nº 11/08, torna inviável a apresentação de propostas pelos licitantes, tendo em vista a ausência de elementos mínimos necessários à sua formulação. Em outras palavras, não é possível aos licitantes definir com segurança o percentual de desconto a ser concedido com base na Tabela de Preços “ABC Farma” sem ter qualquer indicação, ainda que estimada, sobre as características e os quantitativos de medicamentos a serem fornecidos.

Em um cenário de insegurança quanto às condições da contratação, a tendência é que as empresas apresentem propostas mais conservadoras a fim de evitar surpresas ao longo da execução contratual, especialmente quando o objeto não é claro quanto ao quantitativo a ser fornecido. Em razão disso, pode restar severamente prejudicada a obtenção da proposta mais vantajosa pela administração.

Reforçando a obrigatoriedade da indicação dos quantitativos no objeto da licitação, o Tribunal de Contas da União editou a Súmula nº 177, a qual possui a seguinte redação:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Diante do exposto, verifica-se que, no Pregão Presencial nº 11/08, além de não se terem apresentados os elementos necessários à fixação do preço estimado para a aquisição dos medicamentos, não foi definido, de forma clara, o objeto da contratação, razão pela qual não merecem prosperar as alegações recursais.

Quanto à responsabilização pelas irregularidades, no entanto, entendo merecer reparo a decisão recorrida.

Há que se afastar, de plano, a aplicação da multa à Senhora Janine de Miranda Fernandes pela irregularidade consistente na falta de clareza do objeto licitado, decorrente da ausência, no Anexo I do ato convocatório, de elementos essenciais à elaboração de propostas no Pregão Presencial nº 11/08, haja vista que essa não figurou como subscritora do edital do certame e, portanto, não deve ser responsabilizada pelo seu conteúdo.

No que tange à irregularidade relativa à fase interna do processo licitatório, qual seja, a ausência de elementos para aferição do valor estimado da contratação, cumpre mencionar que, da análise do teor da Lei nº 8.666/93, as atribuições da comissão de licitação estão, via de regra, relacionadas à fase externa do certame. Nesse sentido, a imputação de responsabilidade a qualquer dos membros da comissão que eventualmente tenha participado dessa fase depende da comprovação de sua contribuição efetiva para configuração da irregularidade.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 687/07, destaca que:

(...) 27. As atribuições dos membros de CPL – segundo a Lei e a doutrina – estariam mais intrinsecamente ligadas à fase externa do procedimento licitatório. Por esta razão, concluímos que para ocorrer a punição de qualquer de seus membros, pela definição do objeto a ser licitado (ato vinculado à fase interna da licitação), há que se: (i) comprovar que o membro da comissão participou efetivamente dessa definição; ou, (ii) verificar que a ordem para licitar o objeto era manifestamente ilegal. (...)

Diante disso, entendo que a multa aplicada à presidente da Comissão Permanente de Licitação deve ser afastada em respeito ao princípio da isonomia. Isso porque, conforme se verifica nos autos do Pregão Presencial nº 11/08 (fls. 795/977), além da Senhora Janine de Miranda Fernandes, o procedimento foi acompanhado pela secretária de compras, pela pregoeira oficial, bem como por outros servidores que acostaram sua rubrica ou assinatura nas folhas do processo atinente ao certame, mas que ficaram isentos de qualquer responsabilidade perante este Tribunal.

Destaca-se que nem o relatório técnico nem o acórdão recorrido apresentaram fundamentação clara acerca do grau de participação dos membros da comissão de licitação e demais servidores que rubricaram as folhas do processo licitatório na estimativa do valor da contratação. Pelo contrário, não houve individualização de condutas e aferição da culpabilidade dos agentes que rubricaram as folhas do processo licitatório, não se mostrando razoável que a imputação de responsabilidade pelas irregularidades recaia tão somente sobre a Senhora Janine de Miranda Fernandes.

Ademais, o documento denominado “preço estimativo” (fl. 806), em que foi definido o valor estimado para a contratação da ordem de R\$1.027.000,00 (um milhão e vinte e sete mil reais), não está assinado por nenhum servidor, constando nele apenas as rubricas dos agentes acima mencionados.

Portanto, no caso dos autos, embora seja possível aferir que Senhora Janine de Miranda Fernandes tenha rubricado as folhas relativas aos atos praticados na fase interna do Pregão Presencial nº 11/08, verifica-se que não há qualquer justificativa para imputar a responsabilidade tão somente à servidora, como fez o Tribunal na decisão recorrida, razão pela qual afasto a multa lhe foi aplicada também em relação a essa irregularidade.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, dou provimento parcial ao recurso, para reformar a decisão prolatada pela Segunda Câmara, na sessão de 26/10/17, nos autos da Inspeção Ordinária nº 811.951, afastando a aplicação da multa, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão da divergência apurada entre os dados enviados no SIACE/PCA/2008 e os apurados por ocasião da inspeção, e da multa, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), em razão da falha relativa à ausência de implementação de controle de almoxarifado, ambas aplicadas ao Senhor Sérgio Marcos de Carvalho Breder, prefeito municipal e ordenador de despesa à época.

Afasto ainda, as multas aplicadas, no importe de R\$6.000,00 (seis mil reais), cada uma, à Senhora Janine de Miranda Fernandes, presidente da comissão de licitação à época, em

decorrência das irregularidades apuradas no Pregão Presencial nº 11/08, nos termos da fundamentação.

Mantenho a decisão no que se refere à aplicação da multa prevista no art. 85, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal, conforme discriminado abaixo:

- a) multa de R\$1.000,00 (mil reais) para o Senhor Sérgio Marcos de Carvalho Breder, prefeito municipal e ordenador de despesas à época, em razão da infringência ao art. 42 da LRF, devido à ausência de disponibilidade financeira para saldar obrigações assumidas no final do exercício de 2008;
- b) multa no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais) para o Senhor Rogério Eduardo Ferreira, secretário municipal de saúde, em razão da ausência de elementos que permitissem a Administração estimar o valor total da aquisição de medicamento no (Pregão nº 011/2008);
- c) multa no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais) para o Senhor Rogério Eduardo Ferreira, secretário municipal de saúde, em razão da falta de clareza na descrição do objeto licitado.

Recomendo ao atual gestor do Município que determine ao responsável pelo serviço de contabilidade municipal que atente para o correto registro contábil dos atos e fatos administrativos e, ainda, que oriente o servidor responsável pelo Controle Interno a respeito da necessidade de instituição do controle de almoxarifado, nos termos do art. 5º, IV, da Instrução Normativa nº 08/03.

Intimem-se os recorrentes e o Senhor Rogério Eduardo Ferreira acerca do teor desta decisão.

Transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 24/6/2020

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se do recurso ordinário interposto pelo Sr. Sérgio Marcos de Carvalho Breder, ex-Prefeito Municipal, e pela Sra. Janine de Miranda Fernandes, ex-Presidente da Comissão Permanente de Licitação, em face do acórdão a que, ao julgar o processo de Inspeção Ordinária nº 811.951, realizada na Prefeitura Municipal de Manhuaçu, chegou o Colegiado da Segunda Câmara, na Sessão de 13/8/2015, nestes termos:

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 - infração 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/PCA/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); 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.

Na Sessão Plenária de 18/9/2019, admitido o recurso, o Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, apresentou voto, com esta conclusão:

... dou provimento parcial ao recurso, para reformar a decisão prolatada pela Segunda Câmara, na sessão de 26/10/17, nos autos da Inspeção Ordinária nº 811.951, afastando a aplicação da multa, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), em razão da divergência apurada entre os dados enviados no SIACE/PCA/2008 e os apurados por ocasião da inspeção, e da multa, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), em razão da falha relativa à ausência de implementação de controle de almoxarifado, ambas aplicadas ao Senhor Sérgio Marcos de Carvalho Breder, prefeito municipal e ordenador de despesa à época.

Afasto ainda, as multas aplicadas à Senhora Janine de Miranda Fernandes, presidente da comissão de licitação à época, no importe de R\$6.000,00 cada, nos termos da fundamentação.

Mantenho a decisão no que se refere à aplicação da multa prevista no art. 85, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal, conforme discriminado abaixo:

a) multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) para o Senhor Sérgio Marcos de Carvalho Breder, prefeito municipal e ordenador de despesas à época, em razão da infringência ao art. 42 da LRF, devido à ausência de disponibilidade financeira para saldar obrigações assumidas no final do exercício de 2008;

b) multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) para o Senhor Rogério Eduardo Ferreira, secretário municipal de saúde, em razão da ausência de elementos que permitissem a Administração estimar o valor total da aquisição de medicamento no (Pregão nº 011/2008);

c) multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) para o Senhor Rogério Eduardo Ferreira, secretário municipal de saúde, em razão da falta de clareza na descrição do objeto licitado.

Recomendo ao atual gestor do Município que determine ao responsável pelo serviço de contabilidade municipal que atente para o correto registro contábil dos atos e fatos administrativos e, ainda, que oriente o servidor responsável pelo Controle Interno a respeito da necessidade de instituição do controle de almoxarifado, nos termos do art. 5º, IV, da Instrução Normativa nº 08/03.

Havendo o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro acompanhado o entendimento do Relator, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Afiguram-se-me coadunáveis as soluções e respectivas fundamentações indicadas no voto do Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, tanto para a multa – a ser afastada – por divergência de dados apurados no SIACE/PCA/2008 e dados apurados por ocasião da inspeção quanto para a multa – a ser mantida – por infringência ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devido à ausência de disponibilidade financeira para saldar obrigações referentes ao exercício de 2008.

Tenho para mim, porém, que, para as outras multas que foram aplicadas no acórdão recorrido, devem prevalecer soluções e/ou fundamentações que não as expostas por Sua Excelência, conforme passo a expor nos tópicos seguintes.

Multa por falha no controle interno, configurada pela não implantação de controle de almoxarifado na Secretaria Municipal de Educação

Ao Sr. Sérgio Marcos de Carvalho Breder foi imposta multa, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), por falha no controle interno, configurada pela não implantação de controle de almoxarifado na Secretaria Municipal de Educação.

Essa irregularidade foi apontada, no corpo do relatório da inspeção, fl. 13, nos seguintes termos: “Com relação à Secretaria Municipal de Educação, esta ainda não implantou controles de almoxarifado com registro de entrada e saída dos produtos adquiridos para o setor, conforme relatório anexado às fls. 335.” Nenhuma menção a isso foi, porém, feita na conclusão daquele relatório, fls. 22 a 26.

Na defesa, fls. 1505 a 1515, que veio a ser apresentada pelos diversos agentes públicos que haviam sido citados, nada se expôs sobre não implantação de controle de almoxarifado na Secretaria Municipal de Educação. A propósito, constou no subsequente relatório da Unidade Técnica, à fl. 1831: “Preliminarmente, temos a dizer que não houve manifestação da defesa acerca do item 3, razão pela qual se mantém o apontamento constante do mesmo.”

O caso, no entanto, é de ter como inexistente aquele apontamento, cuja omissão, na conclusão do relatório da inspeção, acarretou prejuízo à defesa do ex-Prefeito Municipal, o qual, no acórdão da Câmara, acabou por vir a ser multado por infringência ao art. 74 da Constituição da República, que impõe a todos os poderes a manutenção de sistema de controle interno.

Por isso, entendo que deve ser desconstituída essa multa, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), imposta ao Sr. Sérgio Marcos de Carvalho Breder.

Multas por ausência de elementos que permitissem à Administração, no Pregão nº 011/2008, estimar o valor total da aquisição

Ao Sr. Rogério Eduardo Ferreira e à Sra. Janine de Miranda Fernandes foram impostas multas, no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais), porque teria sido constatada ausência de elementos que permitissem à Administração, no Pregão nº 011/2008, estimar o valor total da aquisição.

Essa irregularidade, que foi resumida, na conclusão do relatório da inspeção, fl. 25, como “ausência de elementos que permitissem à Administração estimar a presente aquisição em R\$1.027.000,00, e possibilitassem sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle”, havia sido caracterizada, no corpo do mesmo relatório, fl. 18, nestes termos (vou sublinhar):

Não foi apresentado termo de referência tendo com[o] parte integrante a tabela da ABC FARMA com última atualização de preços anterior à data da estimativa de preços às fls. 806, que[,] em conjunto com os quantitativos dos medicamentos a serem licitados e o percentual médio de desconto tomado como parâmetro pela CPL, permitiriam à Secretaria Municipal de Saúde estimar a presente aquisição em R\$1.027.000,00, e que possibilitasse sua aferição pela equipe de inspeção, em desacordo com o art. 2º, inciso III[,] do Decreto Municipal n. 315, de 23 de dezembro de 2005[,] c/c art. 3º, inciso III[,] do Decreto Municipal n. 721, de 07 de dezembro de 2007, ambos às fls. 300 a 309[,] e art. 45, *caput*[,] da Lei n. 8.666/93.

Sobre esse parágrafo, cumpre tecer algumas considerações.

É no mínimo duvidosa a aplicabilidade do *caput* do art. 45 da Lei nº 8.666, de 21/6/1993, ao procedimento licitatório em questão, cursado na modalidade de pregão, à qual se aplicam principalmente as normas da Lei nº 10.520, de 17/7/2002, e apenas subsidiariamente as da mencionada lei do ano de 1993.

Em verdade, ainda fosse aplicável ao Pregão Presencial nº 011/2008 aquele dispositivo legal, incidiria ele não na fase preparatória, mas sim no – este é o momento de incidência claramente enunciado na regra – “julgamento das propostas”.

Ainda mais importante: é desarrazoado esperar que qualquer Administração Pública municipal tenha livre acesso à referida “tabela da ABC FARMA” – que é “um conteúdo exclusivo para associados [da Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico]” (<site.abcfarma.org.br/revista-abcfarma/>, consulta em 16/3/2020) –, para, com ela, compor um termo de referência.

Há, pois, que reconhecer que o relatório da inspeção, neste particular, incidiu em erro, que acabou por ser carreado para o acórdão da Câmara, no qual vieram a ser aplicadas multas por “ausência de elementos que permitissem a Administração estimar o valor total da aquisição”.

Nessas circunstâncias, entendo que devem ser desconstituídas essas multas, no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais), impostas ao Sr. Rogério Eduardo Ferreira e à Sra. Janine de Miranda Fernandes.

Multas por, no Pregão nº 011/2008, não ter sido descrito com clareza o objeto licitado, infringindo § 1º do art. 44 da Lei nº 8.666, de 1993

Ao Sr. Rogério Eduardo Ferreira e à Sra. Janine de Miranda Fernandes foram impostas multas, no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais), porque, no Pregão nº 011/2008, não teria sido descrito com clareza o objeto licitado, infringindo § 1º do art. 44 da Lei nº 8.666, de 1993.

Essa irregularidade, que foi resumida, na conclusão do relatório da inspeção, fl. 25, como “o objeto não foi descrito com clareza, tendo em vista a ausência do anexo do edital com os quantitativos e suas respectivas especificações”, havia sido caracterizada, no corpo do mesmo relatório, fl. 19, nestes termos (vou sublinhar):

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 às fls. 796 a 805. 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 n. 315/2005, art. 8º, inciso I[,.] do Decreto Municipal n. 721/2007, art. 40, inciso I, art. 40, § 2º, inciso IV[,.] e art. 44, § 1º[,.] da Lei Federal n. 8.666/93.

Também sobre esse outro parágrafo, cumpre tecer algumas considerações, análogas às lançadas no tópico antecedente.

É no mínimo duvidosa a aplicabilidade dos referidos dispositivos da Lei nº 8.666, de 1993, ao procedimento licitatório em questão, cursado na modalidade de pregão, à qual se aplicam principalmente as normas da Lei nº 10.520, de 2002, e apenas subsidiariamente as da mencionada lei do ano de 1993.

Ainda mais importante: é desarrazoado esperar que qualquer Administração Pública municipal tenha livre acesso à referida “tabela da ABC FARMA” – que é “um conteúdo exclusivo para associados [da Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico]” (<site.abcfarma.org.br/revista-abcfarma/>, consulta em 16/3/2020) –, para, com ela, compor um anexo do edital.

Há, pois, que reconhecer que o relatório da inspeção, também neste particular, incidiu em erro, que acabou por ser carreado para o acórdão da Câmara, no qual vieram a ser aplicadas multas porque “o objeto licitado não foi descrito com clareza, infringindo o § 1º do art. 44 da Lei Federal n. 8.666/93”.

Nessas circunstâncias, entendo que devem ser desconstituídas também essas outras multas, no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais), impostas ao Sr. Rogério Eduardo Ferreira e à Sra. Janine de Miranda Fernandes.

III – DECISÃO

Assim, também dou provimento parcial ao recurso ordinário, para reformar o acórdão prolatado pelo Colegiado da Segunda Câmara, na Sessão de 13/8/2015, no julgamento do processo de Inspeção Ordinária nº 811.951, fazendo-o, porém, mediante a desconstituição:

- a) de duas das três multas aplicadas ao Sr. Sérgio Marcos de Carvalho Breder, ex-Prefeito Municipal de Manhuaçu: no valor de R\$1.000,00 (mil reais), pela divergência de dados apurados no SIACE/PCA/2008 e os dados apurados por ocasião da inspeção, acolhendo a fundamentação do Relator; e no valor de R\$1.000,00 (mil reais), pela falha no controle interno, configurada pela não implantação pela Secretaria Municipal de Educação de controle de almoxarifado, de acordo com a fundamentação deste meu voto;
- b) das duas multas aplicadas à Sra. Janine de Miranda Fernandes, ex-Presidente da Comissão Permanente de Licitação, de acordo com a fundamentação deste meu voto: no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais), pela ausência de elementos que permitissem à Administração, no Pregão nº 011/2008, estimar o valor total da aquisição; e no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais), por não ter sido descrito com clareza, no referido pregão, o objeto licitado.

Outrossim, reconhecendo o efeito expansivo do recurso em benefício do Sr. Rogério Eduardo Ferreira, ex-Secretário Municipal de Saúde, que não chegou a recorrer, desconstituo as duas multas que, como à Sra. Janine de Miranda Fernandes, também lhe foram aplicadas, no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais), pela ausência de elementos que permitissem à Administração, no Pregão nº 011/2008, estimar o valor total da aquisição, e no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais), por não ter sido descrito com clareza, no referido pregão, o objeto licitado.

Mantenho o acórdão recorrido exclusivamente no que diz respeito à multa, no valor de R\$1.000,00 (mil reais), aplicada ao Sr. Sérgio Marcos de Carvalho Breder, em razão da infringência ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devido à ausência de disponibilidade financeira para saldar obrigações referentes ao exercício de 2008, acolhendo a fundamentação do Relator.

Acompanho o Relator quanto às recomendações que devem ser feitas ao atual gestor do Município e ao servidor responsável pelo controle interno.

É como voto.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o voto divergente.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o voto divergente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Temos um empate. Vou votar para desempatar.

Acompanho o voto divergente do Conselheiro Gilberto Diniz.

APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ;
VENCIDOS, EM PARTE, O CONSELHEIRO RELATOR, O CONSELHEIRO
SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO E O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

* * * * *

ahw/ms/fg

