Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

# DELIBERAÇÃO AC00 - 3341/2018

| | |
|---|---|
| **PROCESSO TC/MS** | **:** TC/15502/2015 |
| **PROTOCOLO** | **:** 1597105 |
| **TIPO DE PROCESSO** | **:** AUDITORIA |
| **ÓRGÃO** | **:** FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SETE QUEDAS |
| **JURISDICIONADO** | **:** DANIEL RIBEIRO AMORIM |
| **RELATOR** | **:** CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO |

**EMENTA: AUDITORIA – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – ATOS ADMINISTRATIVOS – IRREGULARIDADES CONSTATADAS – DESPESAS EFETIVADAS – AUSÊNCIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO – AUSÊNCIA DE PROCESSO LICITATÓRIO – GASTOS COM PESSOAL – DIVERGÊNCIAS ENTRE O DEMONSTRATIVO DO EXERCÍCIO E FOLHA DE PAGAMENTO – FARMÁCIA BÁSICA – FALTA DE MEDICAMENTOS E MATERIAIS – APLICAÇÃO DE MULTA.**

Os atos administrativos realizados em desconformidade com as disposições legais aplicáveis à espécie e demais normas reguladoras da matéria são irregulares e constituem infração administrativa, ensejando aplicação de multa ao responsável.

## ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 32ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 5 de dezembro de 2018, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade** dos atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria n.º 028/2014, realizada no Fundo Municipal de Saúde de Sete Quedas, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2013, materializados nas despesas efetivadas sem formalização de Processo Administrativo, nas despesas efetivadas sem a realização de Processo Licitatório, no Gasto com Pessoal e da ausência de medicamentos da Farmácia Básica, com aplicação de **multa** ao Sr. **Daniel Ribeiro Amorim**, Secretário Municipal de Saúde de Sete Quedas à época, no valor de 120 (cento e vinte) UFERMS; concedendo-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que comprove o recolhimento da multa imposta ao FUNTC.

Campo Grande, 5 de dezembro de 2018.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

**RELATÓRIO**

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator.

Cuida-se do **Relatório de Auditoria n.º 28/2014**, realizada pela equipe técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo no Fundo Municipal de Saúde de Sete Quedas, tendo como objeto atos e procedimentos Administrativo, Financeiro e Patrimonial, no período de janeiro a dezembro de 2013.

Ao final dos trabalhos, os técnicos detectaram as seguintes irregularidades, constantes do Relatório de Auditoria, *in verbis*:

*"7.1 – Despesas efetivadas sem formalização de Processo Administrativo;*
*7.2 – Despesas efetivadas sem a realização de Processo Licitatório;*
*10.2 – Gasto com Pessoal;*
*10.3 – Dos Contratos Temporários;*
*10.4 – Prestação de Serviço sem formalização do Contrato;*
*11 – Da Farmácia."*

Vale frisar que fora intimado o senhor, Sr. Daniel Ribeiro Amorim, por meio do Termo de Intimação INT – G.MJMS – 16993/2015, para apresentar esclarecimentos e/ou informações acerca das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria.

Em Resposta à Intimação, o Responsável apresentou os documentos acostados às pp. 522/536, no afã de sanar as irregularidades apontadas.

Ato contínuo à resposta apresentada, a Equipe Técnica da 6ª Inspetoria, por meio da sua Análise ANA – 6ICE – 949/2016 (pp. 538/546), se posicionou pela ***manutenção das irregularidades*** apontadas no Relatório de Auditoria nº 28/2014.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas - MPC, por meio do seu Parecer PAR – 2ª PRC – 9268/2018 (pp. 548/555), se manifestou pela ***irregularidade*** dos atos praticados, pela ***impugnação de valores***, pela ***aplicação de multa***, pela ***inabilitação do Responsável***, e ainda, pela ***representação ao Ministério Público Estadual*** acerca das irregularidades apontadas no presente Relatório de Auditoria.

Ocorre que, foram intimados o Sr. Daniel Ribeiro Amorim e o Sr. Paulo Ferreira Santana, para que apresentassem defesas acerca das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria, entretanto, ambos deixaram de se manifestar nos autos, tendo sido decretada a Revelia dos mesmos, por meio do Despacho DSP – G.MCM – 29812/2018 (p. 563).

É o relatório.

**VOTO**

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator.

Foram as seguintes as irregularidades constatadas pela equipe inspecionante:

**"Item 7.1. – Despesas efetivadas sem a formalização de Processo Administrativo.**"

A Equipe Técnica constatou que houve, dentro do Fundo Municipal de Saúde de Sete Quedas, contratações diretas em que não foram instaurados procedimentos administrativos.

Constataram que o Responsável deixou de elaborar um procedimento administrativo que abonasse a Dispensa de Licitação, contrariando assim o disposto na Lei de Licitações e Contratos, Lei Federal n. 8666, de 21 de junho de 1993.

Em sua defesa, o Sr. Daniel Ribeiro Amorim alegou:

> "(...) Nesse mister, a nossa administração, tem sempre se pautado no cumprimento dos postulados constitucionais de probidade, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, assim todos os nossos atos, estão revestidos destes princípios.
>
> As observações realizadas pela Equipe de Inspeção dão conta de diversas aquisições se deram sem o devido processo administrativo.
>
> Porém, o que ocorreu foi que diversas aquisições, para diferentes objetos, somadas equivocadamente, resultam em um total superior permitido para a dispensa de licitação.
>
> A Lei de Licitações ao disciplinar a matéria, determina que nenhuma compra seja feita sem adequada caracterização de seu objeto (arts. 3º, §1º, I e II, 7º, §5º, 40, I), então, conclui-se que os valores deverão ser somados na coincidência do objeto para caracterizar a necessidade de licitação.
>
> A caracterização do objeto leva em consideração muito mais elementos que uma simples descrição, senão vejamos um exemplo: Aquisição de Peças.
>
> Se não determinarmos, de forma ampla e cabal, para qual veículo ou máquina são as peças, objeto da compra, estaremos contrariando o disposto na Lei, pois a caracterização do objeto estará incompleta, podendo inclusive levar a erro.
>
> As aquisições levantadas no Relatório como sendo Despesas sem o devido processo administrativo, estão contidas nos casos de dispensa de licitação, ou compra direta, respaldada no interesse público, pois cada aquisição realizada pelo município de Sete Quedas tem sua caracterização feita por objeto, assim estão abrigadas na Lei de Licitações."

Não procedem as justificativas apresentadas.

Somente em casos excepcionalíssimos a lei permite a contratação de produtos e serviços, e consequente realização de despesas, sem prévio procedimento licitatório. Essa é a regra do artigo 37, XXI, do Texto Constitucional.

E ainda assim, a Lei Federal n.º 8.666/93, precipuamente em seu art. 26, estabelece as formalidades mínimas a serem observadas pelo órgão contratante para os casos de dispensa e inexigibilidade, tais como: autorização da despesa pela autoridade superior, publicação do extrato do contrato ou empenho que lhe substitua, justificativa que caracteriza a motivação da dispensa ou inexigibilidade e

cotação de mercado a fim de justificar o preço na contratação.

Por isso, não há como se chancelar as despesas arroladas no relatório de auditoria, justamente porque concretizadas apenas e unicamente com os documentos de execução financeira (empenho, ordens de pagamento e notas fiscais), sem a abertura dos correspondentes processos administrativos.

Dessa forma, acompanhando a manifestação da Equipe Técnica, me posiciono pela **aplicação de multa ao Responsável pela irregularidade apontada no presente item**.

**"7.2 – Despesas efetivadas sem a realização de Processo Licitatório."**

Os trabalhos de auditoria constataram que o Fundo Municipal de Saúde de Sete Quedas realizaram contratações diretas fragmentadas, sem realizar o Processo Licitatório, que totalizaram o montante de R$ 366.734,74 (trezentos e sessenta e seis mil setecentos e trinta e quatro reais e setenta e quatro centavos), senão vejamos:

| CREDOR | OBJETO | VALOR |
|---|---|---|
| ANA CLECIA ALMEIDA BRAGA | SERVIÇOS GRÁFICOS | 29.238,13 |
| DADALTO & BARBOSA LTDA | SERVIÇOS GRÁFICOS | 12.073,65 |
| AUTO POSTO SAN FRANCISCO LTDA | COMBUSTÍVEIS | 21.256,11 |
| AUTO POSTO MONTE CARLOS LTDA | COMBUSTÍVEIS | 118.432,72 |
| CANDIA & CANDIA LTDA | COMBUSTÍVEIS | 19.142,20 |
| OXISOLDA COM. GASES E EQUIP. LTDA | AQUISIÇÃO DE OXIGÊNIO | 41.035,00 |
| CIRURGICA PARANA DISTR. EQUIP. LTDA | MEDICAMENTOS | 125.556,93 |
| **TOTAL** | | **366.734,71** |

Em sua defesa, o Sr. Daniel Ribeiro Amorim alegou:

> "**Justificativa:** As observações realizadas pela Equipe de Inspeção dão conta de diversas aquisições se deram sem o devido procedimento licitatório.
>
> Porém, o que ocorreu foi que diversas aquisições, para diferentes objetos, somadas equivocadamente, resultam em um total superior permitido para a dispensa de licitação.
>
> A Lei de Licitações ao disciplinar a matéria, determina que nenhuma compra seja feita sem adequada caracterização de seu objeto (arts. 3º, §1º, I e II; 7º, §5º; 40, I), então, conclui-se que os valores deverão ser somados na coincidência do objeto para caracterizar a necessidade de licitação.
>
> A caracterização do objeto leva em consideração muito mais elementos que uma simples descrição, senão vejamos um exemplo: Aquisição de Peças.
>
> Se não determinarmos, de forma ampla e cabal, para qual veículo ou máquina são as peças, objeto da compra, estaremos contrariando o disposto na Lei, pois a caracterização do objeto estará incompleta, podendo inclusive levar ao erro.
>
> As aquisições levantadas no Relatório como sendo Despesas sem o devido processo licitatório, foram todas contratadas com o devido processo licitatório, não havendo portanto, nos casos apontados, a caracterização de aquisições sem licitações.
>
> Estamos enviando anexo relação dos processos licitatórios realizados no exercício de 2013."

Da mesma forma como analisado no item anterior, entendo que não prospera a justificativa do Responsável, e ainda, analisando a tabela acima resumida pela Equipe Técnica, é possível verificar a similaridade entre os objetos contratados sem o devido processo licitatório, o que demonstra que houve de fato a fragmentação de despesas, desrespeitando os ditames da Lei n.º 8.666/1993.

Dessa forma, acompanhando a manifestação da Equipe Técnica, me posiciono pela **aplicação de multa ao Responsável pela irregularidade apontada no presente item**, entretanto, deixo de acatar a glosa sugerida pelo Ministério Público de contas, uma vez que apesar de haver irregularidade, não restou comprovado o real dano ao erário, em virtude de terem sido executadas as referidas contratações.

**"10.2 – Gasto com Pessoal."**

Durante os trabalhos de auditoria, os técnicos constataram a diferença de **R$ 37.080,37** (trinta e sete mil e oitenta reais e trinta e sete centavos) nos gastos com Pessoal, entre o demonstrativo durante o exercício de 2013 e o resumo das Folhas de Pagamento do mesmo período.

Ainda, verificaram que a despesa com a folha de pagamento referente ao mês de dezembro de 2013, bem como com os encargos patronais provenientes a dezembro e 13º salário de 2013, não foram empenhadas naquele exercício, contrariando o princípio da competência.

Em sua defesa, o Responsável alegou:

> "**Justificativa**: Os demonstrativos da folha de pagamento constantes na contabilidade refletem de forma cabal o que efetivamente foi pago. Pode ter ocorrido que a Auditoria tenha consultado novos relatório do departamento pessoal, que por falha do sistema, constem valores diferentes. Entretanto, os relatórios contabilizados são os que refletem a realidade dos pagamentos efetuados.
>
> Com relação às folhas de dezembro e 13º salários não terem sido empenhadas: Ressalta-se que o 13º salário foi empenhado e pago em dezembro de 2013, conforme o próprio Auditor anotou à pagina 13 do relatório. Já a folha de dezembro em atendimento ao princípio do equilíbrio financeiro, emanados na Lei Complementar nº 101/2000, e considerando que a arrecadação de dezembro somente se efetiva nos cofres municipais em janeiro do ano seguinte, a administração, mesmo deixando de o bservar o princípio da competência, mas em atendimento ao poder dever de agir e ao princípio do interesse público, realizou os pagamentos no mês seguinte.
>
> O Tribunal de Contas de Minas Gerais, assim e manifestou na Consulta nº 751.506: "Não havendo restrição legal e considerando o princípio da continuidade da entidade pública, é possível o pagamentos de despesas tais como a folha de pagamento do mês de dezembro com a receita do dia 10 de janeiro do ano seguinte, desde que empenhadas e autorizadas legalmente, observadas as normas do direito financeiro e orçamentário, notadamente as estabelecidas na Constituição Federal, na Lei n.º 4.320/64 e na LC nº 101/2000."

No tocante à diferença entre o demonstrativo durante o exercício de 2013 e o resumo das Folhas de Pagamento do mesmo período, em que pese a justificativa dada pelo Responsável, o mesmo deixou de anexar as ditas Folhas de Pagamentos com os valores corretos, razão pela qual acompanho o posicionamento da Equipe Técnica.

No mesmo sentido acompanho a manifestação dos Técnicos, no que se refere à despesa da folha de pagamento referente ao mês de dezembro de 2013, bem como os encargos patronais provenientes a dezembro e 13º salario/2013, não terem sido empenhados no presente exercício, uma vez que, menosprezando a competência da despesa, o Gestor empenhou a despesa referente aos salários de dezembro com orçamento do ano seguinte.

Dessa forma, a negligência pela contabilidade pública quanto a sua observância, geram irregularidades que não podem passar despercebidas, assim, **mantenho as irregularidades do presente item**, cabendo a aplicação de multa ao Responsável.

**"10.3 – Dos Contratos Temporários."**

Os trabalhos de auditoria revelaram que no exercício de 2013, o Fundo Municipal de Saúde manteve contrato com profissionais da área da saúde, contratados com base na Lei da contratação temporária.

Para os analistas, tais contratações são ilegais, já que o Órgão vem mantendo essa prática há anos, e ainda, que sempre ocorreu a renovação contratual dos mesmos profissionais.

Em sua defesa, o Sr. Sr. Daniel Ribeiro Amorim alegou:

> "**Justificativa**: Não há perpetuação dessas contratações. O que por sermos um município de pequeno porte, as constantes mudanças de profissionais da saúde é a realidade, ainda mais por sermos um município distante dos grandes centros e de fronteira.
>
> Como é sabido de todos, o próprio governo federal já lançou o programa "Mais Médicos" exatamente para beneficiar os municípios como os nossos onde a falta desse profissional é a realidade perpétua.
>
> Na área de saúde, nossa clientela vai muito além dos nossos munícipes, pois atendemos toda a população vizinha, o que gera muita demanda e a exigência cada vez mais de profissionais.
>
> Ademais as contratações se realizaram com balizamento no excepcional interesse público e na necessidade temporária. A necessidade temporária de realização dos serviços ensejou a contratação dos profissionais em questão. Todas as contratações se efetivaram para que não houvesse prejuízo a população, aos usuários da saúde, enfim, toda a municipalidade.
>
> Deixar de realizar os serviços seria um grande transtorno ao Município, e poderíamos sofrer sérios problemas nas áreas da saúde, além de correr o risco de sermos ineficazes na gestão municipal.

> Já estamos promovendo estudos na legislação para atualização do plano de cargos e salários e do estatuto do servidor, bem como, da estrutura administrativa, para deixar uma Prefeitura mais enxuta e viável. Tão logo estes estudos estejam conclusos, será aberto um Concurso Público para o provimento dos cargos vagos.
>
> Neste mister necessário manifestar a imperiosidade da realização desses estudos, pois como todo pequeno município de nosso país, a despesa de pessoal tem representado o maior encargo financeiro, inviabilizando qualquer investimento em infraestrutura ou social."

Em que pese o posicionamento da Equipe Técnica, verifico que os contratos temporários celebrados (acostados às pp. 375/413 - Anexo XI), estão em acordo com a Lei Autorizativa Municipal n.º 421/2006, e ainda, encontram respaldo na Súmula n.º 52, desta Corte de Contas, uma vez que se tratam de contratações de profissionais da área da saúde.

**"10.4 – Prestação de serviço sem a formalização do contrato."**

No decorrer da aferição das despesas realizadas pelo Fundo Municipal de Saúde de Sete Quedas, a Equipe Técnica constatou o pagamento de R$ 63.050,00 (sessenta e três mil e cinquenta reais) ao Sr. Acácio Alves, em decorrência de serviços prestados em plantões médicos, entretanto, sem qualquer vínculo com o Órgão e sequer processo administrativo acerca da contratação do mesmo.

Em sua defesa, o Responsável alegou:

> "**Justificativa**: O médico em questão prestou serviços de plantões médicos, conforme comprova o contrato em anexo, bem como as notas de empenho e recibos em anexo."

Portanto, em que pese o posicionamento emanado pela equipe técnica da 6ª ICE e pelo representante do Ministério Público de Contas, o documento apresentado às fls. 532-533 (Contrato de Trabalho por Tempo Determinado, celebrado entre o Município de Sete Quedas e o sr. Acácio Alves de Almeida) sana a irregularidade apontada no relatório de auditoria n. 28/2014.

**"11 – Da Farmácia Básica."**

Por fim, a Equipe de Auditoria constatou, durante a inspeção *in loco*, a falta de 34,58% dos medicamentos oferecidos na Farmácia do Pronto Atendimento Municipal, assim, dos 240 (duzentos e quarenta) tipos de medicamentos e materiais, 83 (oitenta e três) estavam com saldo zerados, ou seja, em falta.

Vale frisar que na Resposta à Intimação INT – G.MJMS – 16993/2015, o Responsável não apresentou justificativa acerca do referido item, bem como.

Assim, acompanhando o posicionamento dos Técnicos, **mantenho a irregularidade do presente item**, cabendo a aplicação de multa ao jurisdicionado.

**DISPOSITIVO**

Ante o exposto, acompanhando, em parte, o entendimento dos Órgãos de Apoio, e **VOTO**:

**I –** pela **irregularidade** dos seguintes atos e procedimentos administrativos apontados no **Relatório de Auditoria n.º 028/2014**, realizada no Fundo Municipal de Saúde de Sete Quedas, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2013, nos termos do art. 59, III, c/c art. 42, IX, da LC n.º 160/2012:

*a) "7.1 – Despesas efetivadas sem formalização de Processo Administrativo";*
*b) 7.2 – Despesas efetivadas sem a realização de Processo Licitatório";*
*c) 10.2 – Gasto com Pessoal";*
*d) 11 – "Da Farmácia Básica."*

**II –** pela **aplicação de multa** ao Sr. Daniel Ribeiro Amorim (CPF: 357.598.281-34), Secretário Municipal de Saúde de Sete Quedas à época, no valor de **120 (cento e vinte) UFERMS**, com fundamento nas regras dos artigos 21, X e 44, I, da Lei Complementar n.º 160/2012;

**III –** pela **concessão do prazo** de 60 (sessenta) dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que comprove o recolhimento da multa imposta ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, consoante a regra dos artigos 50, I e 83 da Lei Complementar n.º 160/2012, observado o disposto nos artigos 99 e 172, §1º, I e II do Regimento Interno do TC/MS;

**VI –** pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar n.º 160/2012.

**DECISÃO**

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade dos procedimentos administrativos praticados, apontados no Relatório de Auditoria, com aplicação de multa ao responsável.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campo Monteiro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Iran Coelho das Neves, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo e Flávio Esgaib Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador Geral de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 5 de dezembro de 2018.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**
Relator

GAB.NET
SETAC. KGG/HON/DSSM