DELIBERAÇÃO AC00 - 946/2016

PROCESSO TC/MS	**:** TC/120147/2012
PROTOCOLO	**:** 1398906
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA
ÓRGÃO	**:** FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE APARECIDA DO TABOADO
JURISDICIONADO	**:** APARECIDA SIRLEI CASACHI BERNARDES DE MELO
RELATORA	**:** CONSª. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: AUDITORIA – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – ATOS ADMINISTRATIVOS – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – CONTRATAÇÃO DIRETA – HIPÓTESES LEGAIS – NÃO ENQUADRAMENTO – IRREGULARIDADE – MULTA.

Consideram-se irregulares atos administrativos de contratação direta de prestação de serviços, se não enquadrados nas hipóteses excepcionais de dispensa ou inexigibilidade de licitação, sujeitando-se o responsável às sanções cabíveis.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na 15ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 15 de junho de 2016, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto da Conselheira Relatora, em declarar a irregularidade dos atos e procedimentos apurados no Relatório de Auditoria nº 109/2012, realizada no Fundo Municipal de Saúde de Aparecida do Taboado, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2011, consistentes na realização de despesas sem a abertura de procedimento licitatório (item 6.1, do referido Relatório de Auditoria); com aplicação de multa, no valor equivalente a 50 (cinquenta) UFERMS, à Sra. Aparecida Sirlei Casachi Bernardes de Melo, ordenadora de despesas durante o período inspecionado, 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, em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, sob pena de execução.

Campo Grande, 15 de junho de 2016.

Conselheira **Marisa Joaquina Monteiro Serrano** – Relatora

Conselheiro **Iran Coelho das Neves** – Designado para lavratura e assinatura do Acórdão, nos termos do art. 73, § 3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano - Relatora

Cuida-se do RELATÓRIO DE AUDITORIA nº 109/2012, realizada pela equipe técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo no Fundo Municipal de Saúde de Aparecida do Taboado, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2011.

Ao final dos trabalhos, os técnicos detectaram as seguintes irregularidades:

Item 6 – DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA

6.1 – Ausência de Licitação

Item 7 – DIÁRIAS E ADIANTAMENTOS PARA VIAGEM

7.1 – Ausência de critérios na concessão de adiantamento de viagem

Notificada, a ordenadora de despesas ofertou as justificativas e documentos que entendeu pertinentes.

Em reanálise, o corpo técnico da 6ª Inspetoria e o Ministério Público de Contas consideraram satisfatórias as explicações referentes ao item 7, considerando sanada aquela irregularidade.

Mantiveram, porém, seu posicionamento quanto às anomalias assinaladas no item 6, pugnando pela aplicação de multa ao gestor, em razão da irregularidade cometida.

Vieram os autos a esta Relatoria, para decisão.

É o relatório.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano - Relatora

Como bem pontuaram os órgãos de apoio, as explicações e documentos apresentados pela ex-secretária municipal de Saúde, Sra. Aparecida Sirlei Casachi Bernardes de Melo, foram suficientes para dirimir as dúvidas veiculadas no item 7 – Diárias e adiantamento para viagem.

Neste ponto, acompanho a Inspetoria e o Ministério Público de Contas e considero a irregularidade sanada.

O outro apontamento realizado pelos analistas (item 6.1), diz respeito à contratação de serviços sem a abertura do correspondente procedimento licitatório.

Com base nos documentos analisados, constatou-se a contratação de serviços de coleta de lixo hospitalar e serviços mecânicos em veículos, no montante de R$ 102.902,34 (cento e dois mil, novecentos e dois reais, trinta e quatro centavos) de forma direta, ou seja, sem a realização do procedimento licitatório, conforme quadro abaixo:

Fornecedor	Objeto	Valor
A.F. Fernandes Prest. de Serviços	Coleta de Lixo Hospitalar	R$ 35.386,20
Elviro Martins Thiago - ME	Serviços Mecânicos em veículos	R$ 26.895,00
Retífica de Motores Beira Rio Ltda	Serviços Mecânicos em veículos	R$ 29.495,00
Maria Francisca Sigoli - ME	Serviços Mecânicos em veículos	R$ 11.126,14

Passamos à transcrição das razões de defesa apresentadas pela Sra. Aparecida Sirlei Casachi Bernardes de Melo, primeiramente, em relação aos serviços de coleta de lixo hospitalar:

> "2.1 - Relativo a coleta de lixo hospitalar, a análise processual da 6ª Inspetoria menciona que foi anexado aos autos os Contratos Administrativos n. 73/2009 e 83/2012.
>
> O Contrato Administrativo nº 73/2009, firmado com fundamento no Processo Licitatório - Tomada de Preços n.º 15/2009 - teve vigência no período de 24 de setembro de 2009 a 22 de setembro de 2011 (contratação inicial e primeiro aditivo).
>
> O Contrato Administrativo nº 83/2012, firmado com fundamento no Processo Licitatório - Pregão Presencial nº 29/2012 - teve vigência no período de 20 de abril a 31 de dezembro de 2012.
>
> Examinando as contratações acima mencionadas, firmadas pelo Município e devidamente executadas, verifica-se que os serviços contínuos de coleta de lixo hospitalar, foram prestados sem licitação, apenas no período de 23 de setembro de 2011 a 31 de dezembro de 2011.
>
> Contudo, no período citado, os serviços foram prestados pela empresa A.F. Fernandes Prestação de Serviços de Coleta de Lixo - ME e o valor pago pelo quilo do lixo hospitalar, durante o período de prestação dos serviços, sem licitação, foi o mesmo valor constante da contratação anterior - Contrato Administrativo n.º 73/2009 - ou seja, o valor de R$ 8,02 (oito reais e dois centavos).
>
> Desta forma, não se vislumbra prejuízos para os cofres públicos. Também, os valores pagos, referente aos serviços, nos exercícios de 2011, não excederam a cifra de R$ 8.000,00 (oito mil reais), conforme demonstram os empenhos 2.464, 2464 e 2.534, cujas cópias estão anexadas ao presente (documentos de 1 a 4).
>
> Desta forma, é inconsistente a análise processual, quando menciona que foram pagos serviços de coleta de lixo hospitalar, no exercício de 2011, sem licitação, no valor de R$ 35.386,20 (trinta e cinco mil trezentos e oitenta e seis reais e vinte centavos)."

Ainda em relação ao item 6.1, no tocante aos serviços de manutenção da frota, a ex-gestora assim se manifestou:

> *"2.2 - No que tange as contratações de serviços para manutenção dos veículos da Secretaria Municipal de Saúde, reitera-se os argumentos já apresentados e constantes dos presentes autos, acrescentando que não houve fracionamento de serviços, tendo em vista que cada conserto deve ser examinado em*

separado.

No caso, é preciso consignar que não se enquadra na disposição do 5º do artigo 23, da Lei de Licitações, que trata do fracionamento de obra ou de serviço.

O dispositivo mencionado evidencia, de forma clara, que para haver fracionamento é necessário que seja de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras ou serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta ou concomitantemente.

Não é o caso relatado no Relatório de Auditoria.

Os consertos ocorreram em épocas diferentes, de conformidade com as necessidades e obedeceram ao limite de dispensa de licitação, previsto no inciso II, do artigo 24, da Lei de Licitações.

Logicamente, que a Administração não tinha como prever quais os danos que ocorreriam no período.

Posto isto, da mesma forma, o Relatório de Auditoria deve ser julgado improcedente, no que se refere a estes itens."

Não há como se acolher as alegações da ordenadora de despesas.

Com efeito, 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.

> *Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*
>
> *XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

Para esses casos, é imprescindível o preenchimento de determinados requisitos e condições, cuja inobservância torna ilegal e ilegítima a contratação.

No caso dos serviços de coleta de lixo, não há qualquer prova da ocorrência de situações excepcionais ou imprevisíveis que justifiquem a contratação sem a abertura de procedimento licitatório.

Outrossim, a contratação direta revela, no mínimo, falta de planejamento da gestora, que não tomou as providências devidas – no caso a abertura de procedimento licitatório – no momento correto e oportuno.

No tocante aos serviços de manutenção da frota, novamente observa-se o desatendimento às prescrições legais, tendo em vista a ocorrência da fragmentação da despesa, assim definida na obra LICITAÇÕES E CONTRATOS – Orientações e Jurisprudência do TCU: *"o fracionamento caracteriza-se quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o*

total da despesa, ou para efetuar contratação direta".

Essa prática é expressamente vedada pelo ordenamento jurídico pátrio, consoante a regra prevista no artigo 23, § 5º, da Lei nº 8.666/93:

> "*Art. 23 (…)*
>
> *§ 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço."*

As informações contidas no relatório de auditoria indicam ter havido o fracionamento da despesa com a manutenção da frota, pois, ao invés de realizar um procedimento licitatório, visando à contratação de uma única empresa para prestar os serviços, o órgão optou por dividir os gastos entre vários fornecedores, decisão que constitui burla à regra da licitação e que, geralmente, se mostra antieconômica à administração.

Enfim, por violação ao artigo 37, XXI, da Constituição Federal, e às regras contidas no artigo 2º da Lei nº 8.666/93, que estabelecem que as contratações públicas devam ser precedidas de procedimento licitatório, mantenho a irregularidade apontada no item 6.1, devendo a autoridade responsável ser sancionada com a pena de multa.

Por outro lado, o caso não comporta a impugnação das despesas - como sugeriu o Agente Ministerial. É que, a despeito da falha acima apontada, os serviços foram efetivamente prestados, de forma que não restou evidenciado, na espécie, pagamento indevido ou a maior – hipóteses que caracterizariam o dano ao erário e autorizariam a glosa de valores.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho o entendimento do Corpo Técnico e, em parte, o Parecer do Ministério Público de Contas e VOTO:

1 - pela irregularidade dos atos e procedimentos apurados no Relatório de Auditoria nº 109/2012, realizada no Fundo Municipal de Saúde de Aparecida do Taboado, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2011, nos termos do artigo 59, III c/c artigo 42, IX, da Lei Complementar nº 160/2012, consistente na realização de despesas sem a abertura de procedimento licitatório (item 6.1);

2 - pela aplicação de multa à Senhora APARECIDA SIRLEI CASACHI BERNARDES DE MELO, Ordenadora de Despesas durante o período inspecionado, no valor de 50 (cinquenta) UFERMS, com fundamento nas regras dos artigos 21, X e 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012;

3 - 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 nº 160/2012, observado o disposto nos artigos 99 e 172, § 1º, I e II do Regimento Interno do TC/MS;

4 - pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto da Conselheira Relatora, pela declaração da irregularidade dos atos e procedimentos apontados no item 6.1 do presente Relatório de Auditoria (n.º 109/2012), consistentes na realização de despesas sem a abertura de procedimento licitatório; aplicando-se multa, no valor equivalente a 50 (cinquenta) UFERMS, à Aparecida Sirlei Casachi Bernardes de Melo.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relatora, a Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros José Ricardo Pereira Cabral, Iran Coelho das Neves, Ronaldo Chadid e Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. João Antônio de Oliveira Martins Junior, Procurador de Contas.

Campo Grande, 15 de junho de 2016.

Conselheira **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**

Relatora

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**
Designado para lavratura e assinatura do Acórdão,
nos termos do art. 73, § 3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

gab.skg
setac.mss/hon/crr