ACÓRDÃO - AC00 - 466/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/4841/2020
PROTOCOLO	: 2035382
TIPO DE PROCESSO	: ACOMPANHAMENTO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE SONORA/SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
JURISDICIONADOS	: 1. ENELTO RAMOS DA SILVA 2. INDIANARA DE PAIVA DANTAS
RELATOR	: CONS. SUBS. CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA

EMENTA: ACOMPANHAMENTO – EXECUTIVO MUNICIPAL E SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – OBJETO – AÇÕES TOMADAS PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19 – ESCOPO – CONTRATAÇÕES FORMALIZADAS PARA A AQUISIÇÃO DE PRODUTOS E PACTUAÇÃO DE SERVIÇOS – IMPROPRIEDADES – ESPECIFICAÇÃO INCOMPLETA DOS PRODUTOS LICITADOS – PREÇOS SUPERIORES AOS PRATICADOS POR OUTROS ENTES DA ADMINISTRAÇÃO – PORTAL DA TRANSPARÊNCIA – INSUFICIÊNCIA DE INFORMAÇÕES – AUSÊNCIA DE REMESSA DE DOCUMENTOS PARA O TRIBUNAL DE CONTAS – IRREGULARIDADE – RECOMENDAÇÃO – MULTA.

1. 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 (Súmula 177 do TCU).

2. É fato que, no momento crítico da pandemia do Covid-19, o preço de diversos insumos essenciais, que utilizados no auxílio ao seu combate, tiveram alta desordenada, devido à grande procura e ao limite de distribuição. Entretanto, não se justifica a falta de comprovação pelo jurisdicionado nos autos de medidas eficazes capazes de suavizar os efeitos dessa variação de preços no mercado.

3. Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro na Lei n. 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento do coronavírus, devem ser imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores, a fim de proporcionar o controle social eficaz sobre os gastos públicos no acompanhamento dos esforços ao combate à Covid-19, evitando desperdícios, desvios, conflitos de interesse e gastos desnecessários. (art. 4º, § 2º).

4. A ausência de encaminhamento de documentos obrigatórios a esta Corte de Contas, aliada à complexidade de outras inconsistências constatadas nos Relatórios de Acompanhamentos das Ações de enfrentamento da Pandemia do Covid-19, como a especificação incompleta dos produtos licitados, preços superiores aos praticados por outros entes da administração, insuficiência de informações no portal da transparência, enseja a declaração de irregularidade dos procedimentos adotados para o enfrentamento da pandemia, notadamente de aquisição e contratação de serviços,

conforme os achados descritos, e a aplicação de multa aos ordenadores de despesas responsáveis por não promover a total prestação de contas da despesa realizada em sua administração nas ações contra o Covid -19 (art. 21, X, 42, IV e IX, 44, I, 45, I, 61, III, da Lei Complementar nº 160/2012), além das recomendações cabíveis

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 13ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 9 de agosto de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, **I–**Pela **irregularidade** de procedimentos realizados, conforme achados descritos na fiscalização por Acompanhamento, praticados no âmbito na Prefeitura Municipal Sonora/MS, e em sua Secretaria Municipal de Saúde, consubstanciado nos Relatórios de Acompanhamento nº 07/2020 e 19/2020, tendo como ordenadores de despesas o Senhor **Enelto Ramos da Silva,** Prefeito Municipal, e a Senhora **Indianara de Paiva Dantas,** Secretária Municipal de Saúde, uma vez que houve inconsistências nos atos adotados para o enfrentamento da pandemia do Covid-19, notadamente nos procedimentos de aquisição e contratação de serviços, nos termos do art. 30 e 59, III, da Lei Complementar n° 160/2012; **II – Pela aplicação de multa** no valor total de 50 (cinquenta) UFERMS, pelas impropriedades apontadas nos Relatórios de Acompanhamento nº 07/2020 e 19/2020, atraindo a incidência do art. 21, X, 42, IV e IX, 44, I, 45, I, 61, III, todos da Lei Complementar nº 160/2012, sendo: **a)** 25 (vinte e cinco) UFERMS, ao Sr. Enelto Ramos da Silva, Prefeito Municipal, **b)** 25 (vinte e cinco) UFERMS, a Sra. **Indianara de Paiva Dantas**, Secretária Municipal de Saúde, **III -** pela **Concessão de prazo de 45 (**quarenta e cinco) dias para que os responsáveis nominados no item II efetuem o recolhimento das multas em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas - FUNTC, e, no mesmo prazo, façam a comprovação nos autos, conforme estabelecido pelo art. 83 da Lei Complementar nº 160/2012, sob pena de cobrança executiva, nos moldes do art. 78 da mesma Lei Orgânica; **IV –** Pela **Recomendação** aos gestores para que observem a adoção das medidas necessárias para a correção das impropriedades identificadas, de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, a fim que esteja em consonância com as disposições Constitucionais e legais, forte no art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar n. 160/2012: **a)** Seja disponibilizada, no sítio virtual específico das contratações relacionadas à Covid-19, a especificação precisa dos produtos adquiridos e seu valor unitário, e cópias dos contratos administrativos ou instrumentos substitutivos, com a finalidade de garantir maior transparência aos atos de gestão e facilitar o exercício do controle externo e popular; **b)** Exija que os servidores responsáveis autuem e numerem os processos administrativos de contratações públicas; **c)** Antes de qualquer contratação, determine aos servidores responsáveis que os produtos e serviços a

serem adquiridos sejam especificados de acordo com o que dispõe a legislação; **d)** Oriente os servidores responsáveis pelas contratações relacionadas à COVID19 a consultarem os preços dos portais de transparência dos demais entes federativos antes de toda e qualquer contratação, a fim de tentar evitar contratações com preços superiores aos praticados nas demais unidades federadas; **e)** Garanta que seja publicado na imprensa oficial o extrato dos contratos administrativos ou termos substitutivos relacionados às aquisições para o enfrentamento à Covid-19.

Campo Grande, 9 de agosto de 2023.

Conselheiro-Substituto **Célio Lima de Oliveira** - Relator

(Ato Convocatório n. 01/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

I - RELATÓRIO

Trata-se do exame do Instrumento de Fiscalização de Acompanhamento das ações de enfrentamento da pandemia de COVID-19, realizado na **Prefeitura Municipal de Sonora** e na **Secretaria Municipal de Saúde**, sob a responsabilidade do Sr. **Enelto Ramos da Silva**, Prefeito Municipal e da Sra. **Indianara de Paiva Dantas**, Secretária Municipal de Saúde, cuja análise encontra-se consubstanciada nos **Relatórios de Acompanhamento RAC – DFS – 7/2020** (peça 9) e **19/2020** (peça 33), modalidade prevista no art. 30, I e II, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012.

O escopo e objetivo deste acompanhamento era verificar as medidas adotadas pela gestão, sobretudo as contratações formalizadas para a aquisição de produtos e pactuação de serviços no enfrentamento da pandemia, bem como acompanhar de forma concomitante as ações da Prefeitura e de sua Secretaria para garantir que as contratações fossem formalizadas nos moldes da legislação, e ainda sugerir adoção de medidas preventivas e corretivas, quando fosse o caso.

Inicialmente, a equipe técnica constatou algumas irregularidades e propôs que fosse determinado aos jurisdicionados algumas medidas para melhor andamento das ações direcionadas ao enfretamento da pandemia do COVID-19 (Relatório de Acompanhamento RAC – DFS – 7/2020), peça 9.

O Prefeito foi intimado e apresentou resposta à peça 18, bem como documentos, buscando justificar os apontamentos realizados pela área técnica.

Em nova análise (Relatório de Acompanhamento RAC – DFS -19/2020), peça 33, a Divisão de Fiscalização de Saúde concluiu que apesar de a gestão municipal ter adotado medidas normativas para conter a contaminação causada pelo coronavírus, como a aquisição de equipamentos EPI´s e testes para a detecção de pessoas contaminadas, foram encontradas diversas inconsistências nos procedimentos de compras, assim como no Portal da Transparência da Prefeitura, razão pela qual sugeriu a aplicação de sanções e multas aos responsáveis.

Diante destes fatos, o jurisdicionado foi novamente intimado para apresentar documentos e/ou justificativas sobre os apontamentos realizados (peças 35/36). Tendo apresentado resposta e documentos às peças 40/42.

Ato contínuo, a Divisão de Fiscalização de Saúde procedeu nova análise considerando os documentos e justificativas apresentados (ANA – DFS – 4150/2022, peça 44) e concluiu que persistiam todos os achados apontados nos Relatórios de Acompanhamento RAC - DFS - 7/2020 (fls. 157/167) e RAC - DFS - 19/2020 (fls. 491/503).

O Ministério Público de Contas, no PAR – 3ª PRC – 7729/2022 (peça 46) acompanhou a área técnica e manifestou pela aplicação de multa e recomendações aos gestores responsáveis.

Como foi sugerida pela Divisão Especializada e pelo *Parquet,* a aplicação de multa aos jurisdicionados, em prestígio ao princípio constitucional do contraditório e ampla defesa, foi feita nova intimação aos gestores para que se manifestassem.

O prefeito apresentou novos esclarecimentos e documentos (peças 55/62). Já a secretária municipal jurisdicionada, apesar de devidamente intimada para apresentar sua defesa sobre as irregularidades verificadas, omitiu e teve declarada sua revelia, conforme despacho DSP – G.WNB – 29134/2022 (peça 66).

Em última análise a Divisão de Fiscalização de Saúde, na ANA – DFS – 8977/2022 (peça 67), verificou que algumas irregularidades persistiam nos moldes do que já tinha sido apresentado nos Relatórios RAC – DFS – 7/2020 e RAC – DFS 19/2020.

Recebidos os autos, o Ministério Público de Contas no PAR – 3ª PRC – 3/2023 ratificou sua opinião anteriormente exarada.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

II - VOTO

Inicialmente, esclarece-se que foram observadas as disposições regimentais descritas no art. 189 e seguintes, do RITC/MS 98/2018, razão pela qual se passa ao exame do mérito, que recai sobre o resultado do acompanhamento.

Os trabalhos realizados pelo Corpo Técnico foram consolidados nos **Relatórios de Acompanhamento RAC – DFS – 7/2020** e **RAC – DFS - 19/2020** (peças 9 e 33), resultante da fiscalização na Prefeitura Municipal Sonora e na Secretaria Municipal de Saúde de Sonora.

O acompanhamento consiste em uma ação de controle que se realiza de forma concomitante à execução dos atos de gestão, com o objetivo de prevenir a ocorrência de atos danosos ao interesse público, seja por se mostrarem em desacordo com as normas vigentes, seja por não alcançarem os objetivos previstos de forma econômica, eficiente, eficaz, efetiva e equitativa.

No primeiro relatório realizado pela Divisão de Saúde (RAC – DFS - 7/2020) foram observados os seguintes apontamentos (f.157/167):

- Ausência de especificação precisa do objeto e do valor unitário de cada produto no Portal da Transparência da Prefeitura e não disponibilização de cópias dos contratos administrativos ou instrumentos substitutivos no referido Portal (item 2.1 do RAC - DFS - 7/2020);

- Ausência de autuação de processos e numeração de folhas (item 2.2.1 do RAC - DFS - 7/2020);

- Ausência de especificações mínimas dos produtos adquiridos por meio dos processos de dispensa de licitação (item 2.2.2 do RAC - DFS - 7/2020);

- Não realização de ampla pesquisa de mercado (item 2.2.3 do RAC - DFS - 7/2020);

- Certidão negativa de débitos federais da empresa Drogaria Ortofarma Ltda com validade vencida (item 2.2.4 do RAC - DFS - 7/2020);

- Ausência de publicação das notas de empenho (instrumentos substitutivos) na imprensa oficial (item 2.2.5 do RAC - DFS - 7/2020);

- Realização de testes para detecção de pessoas contaminadas pelo vírus Sars-Cov-2 em quantidade insuficiente (item 2.3 do RAC - DFS - 7/2020).

Em seguida, no relatório, RAC – DFS – 19/2020 (peça 33), foi identificado ainda:

- Especificação incompleta dos produtos licitados (Pregão 51/2020) (item 4.1.1);

- Preços superiores aos praticados por outros entes da Administração (Pregão 51/2020) (item 4.1.2);

- Ausência de descrição do objeto e preço dos produtos nos Contratos Administrativos formalizados (Pregão 51/2020) (item 4.1.3);

- Portal da Transparência – Insuficiência de Informações (item 4.2);

- Ausência de remessa de documentos para este Tribunal (item 4.3).

O prefeito apresentou documentações complementares e justificativas, entretanto, de acordo com as reanálises da área técnica os apontamentos não foram sanados integralmente.

Referente à determinação de melhora na pesquisa de preços, bem como na especificação do objeto insta destacar que se trata de procedimento prévio indispensável para a verificação tanto a existência de recursos financeiros para custear a futura contratação pública, bem como para que o poder público identifique o valor real do bem ou serviço, de maneira que o preço a se pagar na contratação seja justo e esteja de acordo com a realidade no mercado, além de outras funções, como garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, identificar sobrepreços em itens de planilha de custo e conferir maior segurança na análise da exequibilidade da proposta ou de itens da proposta.

Além disso, quanto à descrição precisa e detalhada do objeto, trata-se de medida importante, sendo inclusive objeto da Súmula 177, do TCU:

> 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.

Verifica-se que são itens que devem ser devidamente especificados no edital e seus anexos, e que irão garantir uma ampla participação de interessados, além de proporcionar uma compra mais eficiente e econômica.

É fato que no momento crítico da pandemia do Covid-19, o preço de diversos insumos essenciais utilizados no auxílio ao seu combate, como luvas, álcool, máscaras, teve uma alta desordenada, devido a grande procura no mercado e ao limite de distribuição por parte dos fornecedores, entretanto o jurisdicionado não comprovou nos autos medidas eficazes capazes de suavizar os efeitos dessa variação de preços no mercado.

A Lei n. 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, assim preconiza quanto à transparência das contratações:

> Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)
>
> § 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.
>
> **§ 2º Todas as aquisições ou contratações realizadas com base nesta Lei serão disponibilizadas, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na internet, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**, com o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou contratação, além das seguintes informações: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020) (grifo nosso)

Observa-se que todas as contratações ou aquisições realizadas com base no referido dispositivo legal devem ser imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), a fim de proporcionar o controle social eficaz sobre os gastos públicos no acompanhamento dos esforços ao combate à Covid-19, evitando desperdícios, desvios, conflitos de interesse e gastos desnecessários.

De acordo com o Relatório de Acompanhamento RAC – DFS -19/2020, item 4.3 (f. 501):

> Do Pregão Presencial nº 36/2020 resultou, conforme informações do Portal da Transparência, a formalização do Contrato Administrativo nº 85/2020, tendo como signatários o Fundo Municipal de Saúde de Sonora e a empresa ENZO CAMINHOES LTDA, CNPJ sob o nº 09.137236/0001-49, e cujo objeto foi "aquisição de um veículo AMBULÂNCIA TIPO D UTI 0KM, ano/modelo no mínimo 2019/2019 para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus - COVID-19"

O jurisdicionado alegou não ter encaminhado os documentos a este Tribunal, por entender ter sido usado verba federal para a aquisição, sustentou ainda que o procedimento foi posteriormente enviado, por meio do Ofício nº 46/2020, entretanto, este oficio não foi localizado no e-TCE e não há cópia neste processo. Logo, mais uma irregularidade não superada pelos gestores.

Nesses termos, conforme informações apresentadas pelo corpo técnico e parecer do Ministério Público de Contas, restaram evidenciadas as inconsistências que não foram sanadas, sendo que algumas o próprio jurisdicionado reconheceu (f.182) e outras não foram apresentadas justificativas plausíveis sobre os fatos constatados, o que tornam **irregulares** os atos e fatos fiscalizados por meio do Acompanhamento das ações adotadas pela Prefeitura de Sonora e por sua Secretaria de Saúde para o enfrentamento da Pandemia de Covid-19.

Dessa forma, a ausência de encaminhamento de documentos obrigatórios a esta Corte de Contas, aliada à complexidade de outras **irregularidades** constatadas nos Relatórios de Acompanhamentos das Ações de enfrentamento da Pandemia do Covid-19 pela Prefeitura e Secretaria de Saúde de Sonora, enseja aplicação de **multa** no valor de **50 (cinquenta) UFERMS** aos ordenadores de despesa responsáveis à época por não promover a total prestação de contas da despesa realizada em sua administração nas ações contra o Covid -19, com respaldo no art. 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012.

DISPOSITIVO

III - DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho o parecer da Equipe Técnica e do Ministério Público de Contas e formulo meu voto da seguinte forma:

I - pela **IRREGULARIDADE** de procedimentos realizados, conforme achados descritos na fiscalização por Acompanhamento, praticados no âmbito na **Prefeitura Municipal Sonora/MS**, e em sua **Secretaria Municipal de Saúde,** consubstanciado nos **Relatórios de Acompanhamento nº 07/2020 e 19/2020**, tendo como ordenadores de despesas o Senhor **Enelto Ramos da Silva,** Prefeito Municipal, e a Senhora **Indianara de Paiva Dantas**, Secretária Municipal de Saúde, uma vez que houve inconsistências nos atos adotados para o enfrentamento da pandemia do Covid-19, notadamente nos procedimentos de aquisição e contratação de serviços, nos termos do art. 30 e 59, III, da Lei Complementar n° 160/2012;

II – pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor total de **50 (cinquenta) UFERMS,** pelas impropriedades apontadas nos Relatórios de Acompanhamento nº 07/2020 e 19/2020, atraindo a incidência do art. 21, X, 42, IV e IX, 44, I, 45, I, 61, III, todos da Lei Complementar nº 160/2012, sendo:

a) 25 (vinte e cinco) UFERMS, ao Sr. Enelto Ramos da Silva, Prefeito Municipal, CPF Nº XXX.177.041-XX;

b) 25 (vinte e cinco) UFERMS, a Sra. **Indianara de Paiva Dantas**, Secretária Municipal de Saúde, CPF nº XXX.274.651- XX;

III - pela CONCESSÃO DE **PRAZO DE 45 (quarenta e cinco)** dias para que os responsáveis nominados no **item II** efetuem o recolhimento das multas em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas -FUNTC, e, no mesmo prazo, façam a comprovação nos autos, conforme estabelecido pelo art. 83 da Lei Complementar nº 160/2012, sob pena de cobrança executiva, nos moldes do art. 78 da mesma Lei Orgânica;

IV – Pela **RECOMENDAÇÃO** aos gestores para que observem a adoção das medidas necessárias para a correção das impropriedades identificadas, de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, a fim que esteja em consonância com as disposições Constitucionais e legais, forte no art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar n. 160/2012:

a) Seja disponibilizada, no sítio virtual específico das contratações relacionadas à Covid-19, a especificação precisa dos produtos adquiridos e seu valor unitário, e cópias dos contratos administrativos ou instrumentos substitutivos, com a finalidade de garantir maior transparência aos atos de gestão e facilitar o exercício do controle externo e popular;

b) Exija que os servidores responsáveis autuem e numerem os processos administrativos de contratações públicas;

c) Antes de qualquer contratação, determine aos servidores responsáveis que os produtos e serviços a serem adquiridos sejam especificados de acordo com o que dispõe a legislação;

d) Oriente os servidores responsáveis pelas contratações relacionadas à COVID19 a consultarem os preços dos portais de transparência dos demais entes federativos antes de toda e qualquer contratação, a fim de tentar evitar contratações com preços superiores aos praticados nas demais unidades federadas;

e) Garanta que seja publicado na imprensa oficial o extrato dos contratos administrativos ou termos substitutivos relacionados às aquisições para o enfrentamento à Covid-19;

V - pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade de procedimentos, conforme achados descritos na fiscalização por acompanhamento, pela aplicação de multa aos responsáveis e recomendação aos gestores.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 9 de agosto de 2023.

Conselheiro-Substituto **CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA**

Relator (Ato Convocatório n. 01/2023)

KBV/ARP