ACÓRDÃO - AC00 - 2088/2024

PROCESSO TC/MS	**:** TC/5182/2020
PROTOCOLO	**:** 2037695
TIPO DE PROCESSO	**:** ACOMPANHAMENTO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE BATAYPORÃ
JURISDICIONADOS	**:** 1. JORGE LUIZ TAKAHASHI 2. GERMINO DA ROZ SILVA
ADVOGADA	**:** DENISE CRISTINA ADALA BENFATTI LEITE – OAB/MS 7.311
RELATOR	**:** CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL

EMENTA: ACOMPANHAMENTO. EXECUTIVO MUNICIPAL. MEDIDAS TOMADAS PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA CAUSADA PELO CORONAVÍRUS (COVID-19). ACHADOS. AQUISIÇÕES POR PREÇOS SUPERIORES AOS PRATICADOS POR OUTROS ENTES DA ADMINISTRAÇÃO. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. INSUFICIÊNCIA DE INFORMAÇÕES. CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE SEM CRITÉRIOS CLAROS DO MODO DE SELEÇÃO. INCONSISTÊNCIAS NÃO SANADAS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA E DE ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. DESÍDIA DO GESTOR. INFRAÇÕES À NORMA LEGAL. MULTA. ENCERRAMENTO. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

1. Aplica-se multa ao Prefeito Municipal à época, diante dos achados apontados nos relatórios de acompanhamento, que realizado no Município para verificação das medidas adotadas no enfrentamento da pandemia causada pelo COVID-19, os quais evidenciam a prática de infrações pelo descumprimento do art. 8º, § 3º, da Lei n. 12.527/2011, dos arts. 6º, IX, d, 14 e 15, V, da Lei n. 8.666/1993 e do art. 4º, § 2º, da Lei n. 13.979/2020, conforme o art. 42, *caput*, da LCE n. 160/2012, considerando a ausência da devida justificativa e da adoção de providências acerca das irregularidades observadas ainda no período da pandemia, caracterizando desídia do gestor, bem como considerando o caráter pedagógico da sanção.

2. Aplicação de multa. Encerramento do acompanhamento. Arquivamento dos autos, após a quitação da multa.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 11ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 13 de novembro de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, **aplicar multa** ao **Sr. Jorge Luiz Takahashi**, Prefeito Municipal à época, nos termos do art. 44, I, da Lei Complementar n. 160/2012, no valor correspondente a **30 (trinta) UFERMS,** tendo em vista o descumprimento do § 3º do artigo 8º da Lei n. 12.527/2011, artigo 6º inciso IX, *d*, 14, 15, V, todos da Lei nº 8.666/93, artigo 4º, § 2º, da Lei n. 13979/2020 e artigo 42, *caput*, da Lei Complementar n. 160/2012; realizar a **intimação**

do Sr. **Jorge Luiz Takahashi,** Prefeito Municipal à época, bem como do atual Prefeito, Sr. **Germino da Roz Silva** para conhecimento e providências necessárias; com a **concessão** do prazo de **45 dias** para o recolhimento da multa ao FUNTC, conforme previsão do art. 203, XII, "a" do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018 e art. 83 da Lei Complementar n. 160/2012, com a consequente comprovação do pagamento no prazo idêntico, sob pena de cobrança judicial; e determinar o **encerramento** deste Acompanhamento e **arquivamento** dos presentes autos, após a quitação da multa aplicada.

Campo Grande, 13 de novembro de 2024.

Conselheiro Substituto **Leandro Lobo Ribeiro Pimentel** – Relator

(Ato convocatório n. 02/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Fiscalização na modalidade **Acompanhamento**, com a finalidade de acompanhar as medidas adotadas pelo **Município de Batayporã** no enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus (COVID-19), com base no Decreto Municipal n. 31/2020, com o objetivo de evitar eventuais prejuízos aos cofres públicos e aos cidadãos usuários dos serviços, bem como o pleno atendimento as normas legais regentes.

O Acompanhamento foi realizado pela Divisão de Fiscalização de Saúde, que em seu primeiro Relatório **(n. 02/2020 – f. 12-27)** apresentou os seguintes achados: Portal da Transparência das compras relacionadas com a COVID 19 em desacordo com a legislação vigente e com oportunidades de melhoria; aquisição de máscaras de tripla proteção e de testes rápidos em desacordo com a Lei de Licitações (art. 15, V da Lei n. 8.666;93) e ao princípio da economicidade; oportunidade de melhoria na pesquisa de preços; necessidade de observação de pressupostos fundamentais para a realização de compras vantajosas e que tragam economia ao erário.

Diante disso, propôs-se as seguintes medidas, as quais foram ratificadas pelo Conselheiro Relator à época, por meio do Despacho n. 18199/2020 (f. 220-223):

> 1 - Que o Prefeito, Secretários e demais gestores disponibilizem imediatamente todas as contratações e aquisições afetas ao combate à pandemia causada pela COVID-19 em local específico dentro do sítio eletrônico oficial do município na rede mundial de computadores (internet), para assegurar sua publicidade e a transparência, contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, número do processo com link para os documentos; valor unitário; quantidade; unidade de medida; data da assinatura; prazo de vigência; termo de referência ou projeto básico; integra do instrumento contratual; local de entrega ou execução, em cumprimento ao disposto no artigo 4º, §2º da Lei n. 13.979/2020;
>
> 2 - Que o Prefeito, Secretários e demais gestores disponibilizem todas as contratações e aquisições por dispensa de licitação realizadas após a publicação da Medida Provisória nº 961 (de 07 de maio de 2020) – que possibilitou o pagamento antecipado e aumentou o limite de valor da dispensa – em local específico dentro do sítio eletrônico oficial do município na rede mundial de computadores (internet), em atendimento ao princípio da publicidade previsto no art. 37 da CF/88 e no art. 8º da Lei nº 12.527/11;
>
> 3 - Que o Prefeito, Secretários e demais gestores determinem e/ou providenciem a remessa ao TCEMS, por meio eletrônico, em até 48 horas a contar da publicação do aviso no órgão oficial, das informações e documentos previstos na Resolução

nº 88/18 do TCEMS, relativos a procedimentos licitatórios e dispensas decorrentes do COVID-19;

4 - Que seja nomeado agente público específico para o acompanhamento da entrega dos bens recebidos comprados em razão da pandemia do COVID-19, sendo responsabilidade dele registrar a quantidade recebida, a marca do bem entregue e atestar seu correto funcionamento;

5 - Que sejam disponibilizadas no Portal de Transparência informações do agente público responsável pelos recebimentos dos produtos adquiridos e entregues, em especial os registros e relatórios por ele elaborados e assinados;

6. Recomenda-se que os processos administrativos relacionados a eventuais contratações diretas, motivadas pela declaração de situação de emergência em razão da pandemia por Doenças Infecciosas Virais - COVID-19, sejam instruídos por:

“I - justificativa da necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;

II - limitação aos quantitativos necessários ao atendimento da situação emergencial e no limite desta;

III - indicação dos recursos orçamentários para a despesa, bem como a disponibilidade orçamentária no sentido de que se evite despesas sem cobertura orçamentária ou com dotação diversa do objeto e finalidade pretendida;

IV - apresentação de Termo de Referência ou Projeto Básico simplificados, os quais deverão conter, no mínimo: a) declaração do objeto;

b) fundamentação simplificada da contratação;

c) descrição resumida da solução apresentada;

d) requisitos da contratação;

e) critérios de medição e pagamento;

f) estimativas de preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:

f.1) portal de compras do Governo Federal;

f.2) pesquisa publicada em mídia especializada;

f.3) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;

f.4) contratações similares de outros entes públicos; ou

f.5) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores”.

7 - Ainda, recomendamos que seja formalizado o contrato, conforme previsto no art. 62, § 4º, da Lei nº 8.666/93, principalmente quando exigida assistência técnica ou haja garantia;

8 - Que seja recomendado aos gestores que orientem os servidores responsáveis pelas contratações relacionadas à COVID19 a observarem os preços dos portais

de transparência dos demais entes federativos antes de toda e qualquer contratação, a fim de evitar contratações com preços superiores aos praticados nas demais unidades federadas; e

9 - Que seja recomendado aos Secretários e demais gestores que, nos casos em que as contratações não importarem entrega imediata dos produtos adquiridos, sejam feitas pesquisas de preços constantes para que, havendo significativa diminuição nos preços dos produtos, conforme exposto neste Relatório, seja promovido o reequilíbrio econômico-financeiro da contratação.

Intimados o Prefeito Municipal de Batayporã – Sr. Jorge Luiz Takahashi – e a Secretária Municipal de Saúde – Sr.ª Marcela Leite Macedo – para conhecimento e adoção das providências, os gestores encartaram documentos e justificativas às fls. 232-873, asseverando, em síntese, as dificuldades enfrentadas pelo município, mas que estariam se adequando melhor à legislação regente, ressaltando que dentro de sua realidade buscou suprir a demanda do município.

Por conseguinte, a equipe técnica emitiu o **Relatório n. 21/2020 (fls. 874-882)**, em que além de analisar os documentos apresentados em resposta à intimação, verificou o portal da transparência do Município para atualização de dados, concluindo pelos seguintes achados: *ausência de termo de referência ou estudo técnico preliminar; especificação incompleta dos produtos licitados; aquisições por preços superiores aos praticados por outros entes da Administração; Portal da Transparência – Insuficiência de Informações; contratação de profissionais de saúde sem critérios claros do modo de seleção.* No mais, reiterou as recomendações elencadas no primeiro relatório, propôs a aplicação de multa aos responsáveis e sugeriu o encerramento deste acompanhamento, uma vez que as contratações realizadas para o enfrentamento da pandemia, que superem o valor de remessa obrigatória, serão encaminhadas para esta Corte de Contas.

Com o objetivo de estabelecer o contraditório e ampla defesa, intimou-se o Sr. Jorge Luiz Takahashi, Prefeito Municipal à época dos fatos apurados, e a Sra. Marcela Leite Macedo, ex-Secretária Municipal de Saúde, para apresentarem documentos e/ou justificativas quanto às impropriedades elencadas no Relatório, bem como, em prestígio ao princípio da continuidade da Administração Pública, intimou-se também os gestores em exercício no período da intimação, Sr. Germino da Roz Silva, Prefeito Municipal, e a Sra. Letícia Rodrigues Sanches, Secretária Municipal de Saúde, para ciência dos Relatórios de Acompanhamento n. 02/2020 e n. 21/2020, conforme Despacho n. 15717/2021 (f. 884).

A atual gestão confirmou que está ciente dos relatórios (f. 896), todavia destacou que embora o teor dos relatórios apure as condutas praticadas na gestão anterior, a atual Administração está adotando todas as medidas cabíveis a fim de seguir as recomendações apresentadas na proposta de encaminhamento de nº 4, do relatório de acompanhamento RAC — DES — 2/2020 (fls. 12-27).

O ex-prefeito, responsável à época, encartou os documentos às fls. 902-1004 a fim de solucionar as dúvidas existentes e afastar as irregularidades.

Na sequência, nos termos da Análise n. 4159/2022 (f. 1006-1010), a Divisão de Fiscalização de Saúde concluiu pela **ratificação** dos Relatórios RAC – DFS – 2/2020 e RAC – DFS – 21/2020, **retificando-se** apenas a parte referente à ausência de termo de referência e especificação incompleta dos produtos licitados, que foram sanadas por meio dos documentos apresentados.

Por último, instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, opinou pela aplicação de multa ao Prefeito Municipal à época, uma vez que algumas impropriedades não foram devidamente esclarecidas e/ou sanadas, bem como pela recomendação a atual gestão para melhor adequação dos procedimentos as normas legais, pela comunicação aos interessados e monitoramento do portal da transparência – Parecer n. 6612/2022 (f. 1012-1021).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

2. DAS RAZÕES DO VOTO

Inicialmente cumpre registrar que o feito se encontra pronto para julgamento, uma vez que todos os procedimentos necessários foram adotados, especialmente o exercício do contraditório pelos gestores públicos responsáveis à época pelas contratações; no mais, de acordo com o art. 7º da Orientação Técnica Interna/TCE/MS n. 01/2022.

Pois bem.

No dia 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde decretou, devido ao avanço do novo coronavírus pelo mundo, estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional. A **pandemia** da Covid-19, desde então, trouxe mudanças impactantes à rotina das pessoas – como o importante distanciamento social e outras medidas de prevenção.

Os desafios foram amplos e para a gestão pública não foi diferente.

Uma delas, talvez a principal, foi que as decisões deveriam ser tomadas de forma rápida e assertiva pelos gestores públicos, em consonância com os princípios da Administração Pública, sem descartar a observância das inúmeras inovações legislativas com vistas a disciplinar e simplificar o processo de aquisições e contratações de bens e serviços necessários para enfrentar a crise de saúde pública, de modo a se evitar, principalmente, a disseminação da doença e agravamento dos

contaminados.

Neste cenário, este Tribunal de Contas, utilizando-se de suas prerrogativas constitucionais passou a fiscalizar concomitantemente as ações adotadas pelo Município de Batayporã/MS, por meio do instrumento de Acompanhamento.

Nos termos do art. 30 da Lei Complementar n. 160/20212, o Acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado por esta Corte de Contas para examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos sujeitos ao seu controle; e avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e das entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

Autorizada a sua realização, a Divisão de Fiscalização de Saúde ao fiscalizar o município emitiu os **Relatórios de Acompanhamento RAC – DFS – 2/2020 e RAC – DFS – 21/2020,** que com clareza e precisão apresentou as ações desempenhadas pelo Município de Batayporã no enfrentamento da pandemia, além de recomendações técnicas para ajustes, de modo que, sem aumentar a criticidade que o momento exigia, a Administração pudesse se alinhar a tempo com as normas legais.

Contudo, mesmo os gestores sendo intimados e cientes das recomendações ratificadas por este Conselheiro, a divisão apurou em sua última Análise (n. 4159/2022 – f. 1006-1010) que alguns achados foram sanados, entretanto, que permaneceram os colacionados abaixo:

> **c) Aquisições por preços superiores aos praticados por outros entes da Administração.**
>
> Alegaram apenas que os entes com preços menores adquiriram quantidades menores.
>
> Não esclareceram o motivo de terem pago valores tão diferentes para o álcool em embalagens de 1 e 5 litros, nem se os aventais eram embalados individualmente ou em pacotes de 10 unidades, nem a significativa diferença de preço pago no protetor facial de acrílico.
>
> Assim, este ponto não foi suficientemente refutado, motivo pelo qual mantemos o apontamento.
>
> **d) Portal da Transparência – Insuficiência de Informações.**
>
> Apesar de alegarem que estavam promovendo a inserção dos dados em referido Portal, verifica-se que no momento da elaboração dos relatórios de auditoria, é fato que a Lei de Acesso à Informação não estava sendo plenamente atendida, tanto que a ausência de disponibilização de documentos como o termo de referência e/ou estudo técnico preliminar geraram os apontamentos antes mencionados.

> Em consulta realizada na data de 31/05/2022, o Portal da Transparência do Município, verifica-se que houve melhoria na forma de disponibilização das informações, sendo que agora é possível ver o valor unitário dos bens adquiridos, o contrato e a data de vigência.
>
> De outra parte, ainda não foram disponibilizados os termos de referências referentes as aquisições decorrentes do COVID-19 relativas ao ano de 2020. (...) Assim, mantemos o apontamento.

> **e) Contratação de profissionais de saúde sem critérios claros do modo de seleção.**
>
> Não vieram aos autos justificativas ou documentos sobre este achado.

Diante do exposto, antes de submeter o fato concreto à norma, faz-se importante mencionar que a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-Lei n. 4657/1942), considerada norma de sobredireito/superdireito, estabelece princípios gerais a serem observados nas decisões decorrentes dos processos de controle, especialmente o art. 22, uma vez que traz regra de hermenêutica relativa às normas de gestão pública, valorizando-se a primazia da realidade, em especial as dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos, vejamos:

> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
>
> § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
>
> § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
>
> § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Nos termos do dispositivo, o julgador deve considerar não apenas a literalidade das regras que o gestor público eventualmente tenha violado, mas também as dificuldades práticas que ele enfrentou e que podem vir a justificar esse descumprimento, reconhecendo, portanto, que ente da federação tem sua própria realidade, a qual não pode ser ignorada.

Posto isto, em apreciação aos documentos encartados nos autos e os relatórios apresentados pela equipe técnica, bem como o dever legal do gestor em buscar se aprimorar ante às necessidades da boa gestão pública, observo que **não houve a**

devida justificativa e a adoção de providências pelo gestor diante de todas as irregularidades observadas ainda no período da pandemia, em desídia, motivo pelo qual entendo que cabe a imposição de multa, ainda que em caráter pedagógico.

Assim sendo, tendo como parâmetro casos assemelhados já julgados nesta Corte; o conjunto de elementos de convencimento demonstrados; em observância à proporcionalidade entre a sanção ora aplicada, que prevê multa em valor correspondente a até 1.800 UFERMS; o grau de reprovabilidade da conduta praticada contra a norma legal, a natureza da infração, neste caso considerada moderada, as circunstancias pessoais do infrator e as orientações dadas a tempo, além das demais circunstâncias descritas no art. 181, I do Regimento Interno aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018; fixo a multa em valor correspondente a **30 (trinta) UFERMS**.

Quanto às recomendações elencadas nos relatórios a atual gestão, deixo de fazer, ante ao lapso temporal e, diante das intimações realizadas nestes autos, entendo que ficaram cientes no momento oportuno para implementar as devidas correções.

São as razões do voto.

DISPOSITIVO

3. DO VOTO

Com esteio nas razões demonstradas e subsidiado pelos **Relatórios de Acompanhamento RAC – DFS – 2/2020 e RAC – DFS – 21/2020,** acolho o parcialmente o r. parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO**:

I – Pela aplicação de **MULTA** ao **Sr. Jorge Luiz Takahashi**, Prefeito Municipal à época, CPF n. 110.517.951-68, nos termos do art. 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012, no valor correspondente a **30 (trinta) UFERMS**, tendo em vista o descumprimento do § 3º do artigo 8º da Lei nº 12.527/2011, artigo 6º inciso IX, d, 14, 15, V, todos da Lei nº 8.666/93, artigo 4º, § 2º, da Lei nº 13979/2020 e artigo 42, caput, da Lei Complementar nº 160/2012;

II – Pela **INTIMAÇÃO** do Sr. Jorge Luiz Takahashi, Prefeito Municipal à época, bem como do atual Prefeito, Sr. Germino da Roz Silva para conhecimento e providências necessárias;

III - Pela **CONCESSÃO** do prazo de **45 DIAS** para o recolhimento da multa ao FUNTC, conforme previsão do art. 203, XII, “a” do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018 e art. 83 da Lei Complementar n. 160/2012; com a consequente comprovação do pagamento no prazo idêntico, sob pena de cobrança judicial;

IV – Pelo **ENCERRAMENTO** deste Acompanhamento e **ARQUIVAMENTO** dos presentes autos, após a quitação da multa aplicada.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela aplicação de multa ao prefeito municipal à época, pela intimação do prefeito municipal à época, bem como do atual prefeito, pelo encerramento do acompanhamento e arquivamento dos autos após a quitação da multa aplicada.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

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

Campo Grande, 13 de novembro de 2024.

Conselheiro Substituto **LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL**

Relator (Ato convocatório n. 02/2023)

KBV/MFGM