DELIBERAÇÃO AC00 - 291/2017

PROCESSO TC/MS	: TC/115480/2012
PROTOCOLO	: 1358936
TIPO DE PROCESSO	: INSPEÇÃO ORDINÁRIA
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CASSILANDIA
JURISDICIONADOS	: 1 - CESAR AUGUSTO DE SOUZA (3-1-11 a 30-5-11) e 2 - DÉBORA QUEIROZ DE OLIVEIRA MARIM (01-06-11 a 31-12-11)
ADVOGADA	: ISABELLA RODRIGUES DE ALMEIDA ABRÃO OAB/MS 10.675
RELATORA	: CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: AUDITORIA – ATOS ADMINISTRATIVOS – AUDIÊNCIA PÚBLICA – AUSÊNCIA – PRESTAÇÃO DE CONTAS – OBRIGATÓRIA – TRANSPARÊNCIA – GESTÃO DA SAÚDE – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – AUSÊNCIA – DISPENSA – LIMITES – INOBSERVÂNCIA – REALIZAÇÃO DE DESPESA – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – COTAÇÃO – PREÇOS – ORÇAMENTO PRÉVIO – AUSÊNCIA – LIQUIDAÇÃO DE DESPESA – NÃO COMPROVAÇÃO – ÔNUS – ORDENADOR – CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS – PRESTADORES DE SERVIÇOS – EXIGÊNCIAS NÃO PREENCHIDAS – MOTIVAÇÃO – JUSTIFICATIVAS – PARECER JURÍDICO – SITUAÇÃO DE EXCEPCIONALIDADE – NÃO DEMONSTRADA – VÍNCULO JURÍDICO – RECIBO DE PAGAMENTO A AUTÔNOMO – FORMALIZAÇÃO – CONTRATO – OMISSÃO – REMESSA DE DOCUMENTOS – NÃO ENCAMINHAMENTO – CÁLCULO – LIMITE – DESPESA COM PESSOAL – LRF – PREJUDICADO – IRREGULARIDADES – DESRESPEITO ÀS NORMAS LEGAIS – MULTA.

I - Os atos e procedimentos administrativos fiscalizados por meio de auditoria são irregulares quando realizados em desconformidade com as disposições legais aplicáveis à espécie e demais normas reguladoras da matéria, constatado, neste caso:

a) Ausência de audiências públicas: é obrigatória a divulgação das prestações de contas, inserindo-se no campo da transparência e visibilidade da gestão da saúde.

b) Ausência de abertura de processo licitatório: inobservância dos limites legais para dispensa;

c) Realização de despesa sem cotação de preços ou orçamentos prévios;

d) Falta de comprovação da correta liquidação da despesa: cabe o ônus de comprovar a boa e regular aplicação desses valores, devendo fazê-lo demonstrando o liame entre os montantes conveniados e as despesas efetuadas.

e) Contratações temporárias irregulares: não formalização de processos administrativos com as devidas motivações, justificativas e pareceres jurídicos; ausência de demonstração da situação de excepcionalidade; limitação da relação jurídica à mera emissão de recibos de pagamento a autônomo – RPA;

não encaminhamento de documentos relativos à contratação ao Tribunal de Contas; forma de contratação que prejudica o cômputo do cálculo com gastos de pessoal (LRF).

II - Na correta execução do contrato, a transparência na destinação dos recursos públicos, a justificativa, a formalização contratual e o respeito às normas e procedimentos são medidas que se impõe, portanto, são obrigações inerentes a qualquer gestor, pois não o desobriga de adotar medidas de controle dos gastos realizados.

III - As infrações às normas legais ensejam aplicação de multa ao responsável.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na 33ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 14 de dezembro de 2016, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade** dos atos administrativos apontados no Relatório de Auditoria nº 51/2012, abrangendo o exercício de 2011, realizados no Fundo Municipal de Saúde de Cassilândia, decorrentes das inconsistências constantes nos itens 3.02, 6.01: 6.01.01, 6.01.02, 6.01.03, 6.01.04, 6.01.05, 6.01.07, 6.01.08, 6.01.09, 6.01.12, 6.02, 6.03, e 9.03, conforme estabelecido na parte dispositiva da decisão, praticados pelos ex-gestores do órgão, Sr. Cesar Augusto de Souza (de 3-1-2011 a 30-5-2011) e Débora Queiroz de Oliveira Marim (de 01-06-2011 a 31-12-2011), aplicando **multa** no valor equivalente a 80 (oitenta) UFERMS a cada um, concedendo prazo de 60 dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que comprovem o recolhimento da multa imposta FUNTC, sob pena de execução.

Campo Grande, 14 de dezembro 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 51/2012, realizada pela equipe técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo no Fundo Municipal de Saúde de Cassilândia, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2011.

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

Item 3.02 – Ausência de audiências públicas no primeiro semestre/2011
Item 6.01 – Ausência de licitação
6.01.01 – Credor: Hermon Hospitalar
6.01.02 – Credor: Jean Barbosa de Oliveira
6.01.03 – Credor: M.C. de Oliveira Reis Peças
6.01.04 – Credor: Retífica São Paulo Rio Preto Ltda
6.01.05 – Credor: Martins Comércio de Medicamentos Ltda
6.01.06 – Credor: Dayane Parreira da Silva - ME
6.01.07 – Credor: Cometa Auto Peças Ltda
6.01.08 – Credor: Auto Elétrica Dim Ltda
6.01.09 – Credor: Cleito Bistaffa
6.01.10 – Credor: Joab Baez da Silva - ME
6.01.11 – Credor: Michael Viana Cotrim Moreira
6.01.12 – Credor: Fabiana Cristina da Silva
6.01.13 – Credor: Consulfarma Inform. Asses. em Saúde Ltda
6.01.14 – Credor: Star Odontomédica Ltda
6.01.15 – Credor: M.C.M. Garcia Diagnóstico Por Imagem - EPP
6.01.16 – Credor: Bereta & Jenson Ltda
6.01.17 – Credor: Erimar Ind. e Com. de Produtos para Saúde Ltda
Item 6.02 – Serviços de buffet sem orçamentos prévios
Item 6.03 – Pagamento irregular de ato cirúrgico
Item 9.02 – Adiantamento salarial sem amparo legal
Item 9.03 – Contratações irregulares
Item 10 – Credenciamento – Ausência de remessa ao TC/MS

Intimado para apresentar defesa das irregularidades, o ex-Secretário Municipal de Saúde, Sr. Cesar Augusto de Souza, gestor do Fundo durante o período de 3 de janeiro a 30 de maio de 2011, ofertou justificativas e esclarecimentos.

Já a Sra. Débora Queiroz de Oliveira Marim, gestora do período de 1º de junho a 31 de dezembro de 2011, deixou transcorrer *in albis* o prazo para resposta.

O corpo técnico da 6ª ICE e o representante do Ministério Público de Contas acolheram parcialmente as justificativas apresentadas, considerando sanada parte das irregularidades. Requereu o agente ministerial, a aplicação de multa à autoridade responsável e a impugnação das despesas irregulares.

É o relatório.

VOTO

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

Como bem observaram a equipe técnica da 6ª ICE e o representante do Ministério Público de Contas, as explicações fornecidas pelo gestor foram suficientes para eliminar as irregularidades apontadas nos seguintes itens:

6.01.06;
6.01.10;
6.01.11;
6.01.13;
6.01.14;
6.01.15;
6.01.16;
6.01.17;
9.02, e
10.

Em relação a elas, acompanho o entendimento dos órgãos de apoio, e considero-as **SANADAS**.

Passo, agora, à análise das demais inconsistências discriminadas no relatório de auditoria.

ITEM 3.02 – Ausência de audiências públicas no 1º semestre/2011

Foi apurado pela equipe de auditoria, que o Fundo Municipal de Saúde de Cassilândia não observou a disposição contida no art. 12 da Lei n. 8.689/93 – vigente à época dos fatos – especificamente na parte que trata da realização de audiências públicas como instrumento de ampla divulgação dos relatórios de atividades do órgão.

De cunho obrigatório a todo administrador público, a divulgação das prestações de contas insere-se no campo da transparência e visibilidade da gestão da saúde.

Não por acaso, a Lei Federal n. 141/2012, que dispõe, entre outros assuntos, sobre as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde, deu especial destaque à ampla divulgação das ações e gastos realizados.

> Art. 31. Os órgãos gestores de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios darão ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade, com ênfase no que se refere a:
>
> (...)
>
> Parágrafo único. A transparência e a visibilidade serão asseguradas mediante

incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão do plano de saúde.

Caracterizado o descumprimento às normas em referência, é de se reconhecer a pertinência do achado de auditoria.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

ITEM 6.01 – Ausência de licitação

6.01.01 – Credor: Hermon Hospitalar

Objeto: aquisição de material hospitalar

Valor: R$ 20.713,82

6.01.02 – Credor: Jean Barbosa de Oliveira

Objeto: aquisição de medicamentos

Valor: R$ 20.306,83

6.01.03 – Credor: M.C. de Oliveira Reis Peças

Objeto: aquisição de peças

Valor: R$ 11.448,10

6.01.04 – Credor: Retífica São Paulo Rio Preto Ltda

Objeto: serviços de retífica de motor

Valor: R$ 10.551,02

6.01.05 – Credor: Martins Comércio de Medicamentos Ltda

Objeto: aquisição de medicamentos

Valor: R$ 18.275,86

6.01.07 – Credor: Cometa Auto Peças Ltda

Objeto: aquisição de peças

Valor: R$ 17.024,93

6.01.08 – Credor: Auto Elétrica Dim Ltda

Objeto: aquisição de peças

Valor: R$ 17.490,73

6.01.09 – Credor: Cleito Bistaffa

Objeto: aquisição de material de construção

Valor: R$ 23.002,72

6.01.12 – Credor: Fabiana Cristina da Silva

Objeto: prestação de serviços de pedagoga

Valor: R$ 21.926,96

Apurou-se que todas as despesas acima elencadas foram realizadas sem a abertura do devido procedimento licitatório, contrariando, assim, a regra prevista no artigo 37, XXI, da Constituição Federal.

A defesa pugna pela legalidade dos atos praticados, argumentando que a licitação estaria dispensada em razão do valor das compras.

Não procedem as alegações apresentadas.

A regra da dispensa motivada pelo valor da compra vem estampada no art. 24, II, da Lei Federal n. 8.666/93:

> *Art. 24. É dispensável a licitação:*
>
> *II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;*

A referida alínea “a” do inciso II faz menção ao valor limite para a modalidade convite, que é R$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Da conjugação dos dois dispositivos legais, conclui-se que são dispensadas as licitações para compras e serviços no valor de até **R$ 8.000,00 (oito mil reais)**, o correspondente a 10% do limite da modalidade convite.

Nenhuma das despesas questionadas no relatório situa-se abaixo desse limite de dispensa, razão pela qual subsistem os apontamentos realizados pela equipe técnica.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

ITEM 6.02 – Serviços de buffet sem orçamentos prévios

Apurou-se a realização de despesa no valor de R$ 1.900,00, com Maria Célia Nogueira Perches, para a prestação de serviços de buffet.

Entretanto, não foi localizado qualquer documentação acerca do valor unitário do serviço cobrado, tampouco foi feito cotação de preços ou orçamento em outro estabelecimento.

O jurisdicionado informa que referida despesa está amparada na Lei n. 8.666/93, sendo assim não houve necessidade de cotação de preços ou orçamentos em outros estabelecimentos.

Não procedem as justificativas, pois, em se tratando de recursos públicos, e ainda que se trate de despesa de pequena monta – como é o caso – o administrador deve fazer uma pesquisa de mercado para saber se o produto a ser adquirido está em consonância com o preço praticado no mercado.

Essa, aliás, é uma das exigências previstas no parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93, que trata dos processos de contratação direta em razão do valor.

> Art. 26 (...)
>
> Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
>
> I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
>
> II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
>
> III - justificativa do preço;
>
> IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Além disso, não há documentos que comprovem a efetiva prestação do serviço, pela contratada, hipótese que contraria a regra prevista no art. 63 da Lei Federal n. 4.320/64, que trata da correta liquidação da despesa.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

ITEM 6.03 – Pagamento irregular de ato cirúrgico

Consta do relatório de auditoria, a realização de despesa no valor de R$ 3.900,00 em favor da Santa Casa de Misericórdia de Paranaíba, para o fim de cobrir ato cirúrgico da paciente Lázara Helena Maria de Assis.

Os analistas questionam tal despesa, tendo em vista a inexistência de justificativa para referida internação, ressaltando, ainda, que o órgão mantém convênio com diversos hospitais localizados no próprio município de Cassilândia.

Em resposta, a defesa alega que a paciente em questão encontrava-se em situação de risco de morte, e, devido à indisponibilidade de leitos nos hospitais conveniados, a solução encontrada foi o encaminhamento para a Santa Casa de Paranaíba.

Conquanto verossímeis, as justificativas apresentadas não podem ser acolhidas, pois vieram desacompanhadas de documentos comprobatórios dos fatos narrados.

Nunca é demais lembrar que, a partir do momento em que o órgão de controle questiona determinada despesa, o ônus da comprovação da regularidade dos gastos transfere-se ao ordenador de despesas.

Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

> “Todavia, não se pode olvidar que ao gestor de recursos públicos cabe o ônus de comprovar a boa e regular aplicação desses valores, devendo fazê-lo demonstrando o liame entre os montantes conveniados e as despesas efetuadas. (...) (Acordão 276/2010 – TCU – Plenário).”

Enfim, considerando a ausência de documentos hábeis a comprovar as alegações de defesa, permanece o apontamento.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

ITEM 9.03 – Contratações irregulares

Foi apurado que o órgão realizou a contratação direta de profissionais da área da saúde, no valor total de R$ 215.247,39, sem justificativa ou parecer jurídico, cujo vínculo estava instrumentalizado por meros recibos de pagamento a autônomo – RPA.

A defesa pugna pela legalidade dos atos praticados, ao argumento de que tais contratações encontram-se respaldadas por parecer jurídico emitido pela Procuradoria Geral do Município. Afirmou, ainda, que os contratos provieram do ano anterior e que, à medida em que havia a convocação de servidores concursados, esses contratos eram rescindidos.

De fato, a disposição contida no art. 37, IX, da Carta Magna, traz uma hipótese mitigadora da regra da admissão no serviço público via concurso público de provas ou de provas e títulos, ao permitir a contratação temporária de servidores para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

O que a legislação veda, é que essas contratações sejam feitas sem a formalização de processos administrativos com as devidas motivações, justificativas e pareceres jurídicos, e sem a demonstração cabal da situação de excepcionalidade que autorize a celebração desses contratos.

No caso em julgamento, observou-se que o órgão simplesmente contratou mão-de-obra particular, para a prestação de serviços de natureza contínua, típica de Estado, sem qualquer justificativa, sem a abertura de processo administrativo e sem a formalização dos respectivos contratos de trabalho, limitando a relação jurídica à mera emissão de recibos de pagamento a autônomo – RPA.

Aliás, em se tratando de contratos temporários, a IN TC/MS/15/00 exige que o jurisdicionado encaminhe diversos documentos, tais como, cópia da lei autorizativa, demonstrativo dos dispêndios, justificativa da contratação, declarações, cópia do contrato, etc. – nenhum deles enviado pelo órgão contratante.

Outro fato a ser destacado, é que a contratação da forma como se apresentou, ou seja, via empenhamento de despesas no Elemento de Despesas 3.3.90.36, pode embaraçar o cômputo do cálculo com gastos de Pessoal na forma prescrita na Lei Complementar n. 101/2000, já que os valores dispendidos a esse título não entrariam nessa conta.

Pelas razões acima expostas, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho a análise do corpo técnico da 6ª ICE e o Parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO:**

1 - pela **irregularidade** dos atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria nº 051/2012, realizada no Fundo Municipal de Saúde de Cassilândia, 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, decorrente das seguintes impropriedades:

Item 3.02 – Ausência de audiências públicas no primeiro semestre/2011

Item 6.01 – Ausência de licitação

6.01.01 – Credor: Hermon Hospitalar

6.01.02 – Credor: Jean Barbosa de Oliveira

6.01.03 – Credor: M.C. de Oliveira Reis Peças

6.01.04 – Credor: Retífica São Paulo Rio Preto Ltda

6.01.05 – Credor: Martins Comércio de Medicamentos Ltda

6.01.07 – Credor: Cometa Auto Peças Ltda

6.01.08 – Credor: Auto Elétrica Dim Ltda

6.01.09 – Credor: Cleito Bistaffa

6.01.12 – Credor: Fabiana Cristina da Silva

Item 6.02 – Serviços de buffet sem orçamentos prévios

Item 6.03 – Pagamento irregular de ato cirúrgico

Item 9.03 – Contratações irregulares

2 - pela aplicação de multa regimental aos ex-gestores do órgão, Sr. Cesar Augusto de Souza (de 3-1-2011 a 30-5-2011) e Débora Queiroz de Oliveira Marim (de 01-06-2011 a 31-12-2011), no valor correspondente a **80 (oitenta) UFERMS a cada um**, 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 comprovem 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 do Relator, em declarar a irregularidade dos atos e procedimentos administrativos praticados, apontados no Relatório de Auditoria, com aplicação de multa aos responsáveis.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano.

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

Presente o Exmo. Sr. Procurador Geral de Contas José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 14 de dezembro 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. KGG/DSSM