Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

DELIBERAÇÃO AC00 - 216/2016

PROCESSO TC/MS	**:** TC/18329/2013
PROTOCOLO	**:** 1459495
TIPO DO PROCESSO	**:** INSPEÇÃO ORDINÁRIA
ÓRGÃO	**:** FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE TRES LAGOAS
JURISDICIONADO	**:** ELAINE CRISTINA FIGUEIREDO BRILHANTE
CARGO	**:** SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE
RELATOR	**:** CONS. IRAN COELHO DAS NEVES

EMENTA: INSPEÇÃO ORDINÁRIA – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – EXERCÍCIO 2012 – DESPESAS CONTÍNUAS DE OBJETOS IDÊNTICOS – VALORES AGRUPADOS MAIORES QUE O VALOR DE DISPENSA DE LICITAÇÃO – FRAGMENTAÇÃO DE DESPESAS – IRREGULARIDADE – MULTA – DEMAIS ATOS APURADOS – REGULARIDADE.

A constatação da ausência de licitação em despesas realizadas de forma continua de objetos idênticos, cujos valores agrupados superam o limite máximo previsto na legislação, caracteriza indevida fragmentação de despesas com vistas a dispensar de licitação, o que é irregularidade passível de aplicação de multa ao responsável.

São regulares os atos de gestão em Fundo Municipal que guardam conformidade com a legislação aplicável, ressalvada a apreciação de atos administrativos não contemplados na referida amostragem, bem como eventuais denúncias ou procedimentos autuados ou que vierem a ser autuados supervenientemente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na 4ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 16 e março de 2016, ACORDAM os Senhores Conselheiros, nos termos do voto do relator, por unanimidade, em declarar a regularidade dos atos de gestão praticados no fundo em exame, apurados no Relatório de Inspeção nº 076/2013, período de janeiro a dezembro de 2012 e, pela irregularidade praticada mediante a indevida fragmentação de despesas, com aplicação de multa à Sra. Elaine Cristina Figueiredo Brilhante, no valor equivalente a 50 (cinquenta) UFERMS.

Campo Grande, 16 de março de 2016.

Conselheiro **Iran Coelho das Neves** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves – Relator

Versam os presentes autos, sobre o exame das atividades desenvolvidas pela equipe técnica da 2ª ICE, e levadas a efeito no âmbito das contas do Fundo Municipal de Saúde de Três Lagoas/MS, CNPJ/MF nº 13.034.603/0001-56, consubstanciadas no Relatório de Inspeção Ordinária nº 076/2013 (fls. 4/15), abrangendo o período de 02 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2012, tendo como Ordenadora de Despesas, a Senhora Eliane Cristina Figueiredo Brilhante, CPF/MF nº 169.430.498-10.

Na realização dos trabalhos a equipe técnica constatou a existência das irregularidades passíveis de registro elencadas no item 5, subitens "a" e "b", do presente Relatório de Inspeção Ordinária (fl. 15).

No curso da instrução processual, uma vez intimadas a Senhora Eliane Cristina Figueiredo Brilhante, Gestora do Fundo (fl 16) e Ordenadora de Despesas (fls.373) e a Senhora Márcia Maria Souza da Costa Moura de Paula, Prefeita Municipal (fl. 374).

Como resultado das intimações expedidas vieram aos autos, a Senhora Márcia Maria Souza da Costa Moura de Paula, Prefeita Municipal (fls. 385/392) e a Senhora Eliane Cristina Figueiredo Brilhante (fls. 452/458), apresentando as justificativas comuns, instruídas com os documentos acostados aos autos (fls. 393/448 e 459/517).

Reexaminando o feito à luz das justificativas e documentos apresentados, o Corpo Técnico entende que foram suprimidas parcialmente as irregularidades apontadas, tendo em vista a não supressão do defeito apontado no item 5, alínea "b", conforme expresso na Análise ANA-2ªICE-19781/2014 (fls. 5188/5200).

O Ministério Público de Contas manifestou-se nos autos e exarou o r. Parecer nº PAR- MPC-GAB.4 DR JOAOMJR/SUBSTITUTO–3661/2015 (fls. 521/523), encampando o entendimento do Corpo Técnico, conforme consignado no Relatório de Inspeção Ordinária e, por essa razão, pugna pela aplicação de multa a Ordenadora de Despesas.

É o relatório em sua síntese.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves – Relator

Verifico que foram observadas as disposições regimentais no curso da instrução processual, nos termos do art. 112, II, "a" do Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa TC/MS 76/2013.

Os trabalhos desenvolvidos alcançaram o período de 02 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2012, abrangendo a amostragem selecionada e reputada suficiente para o atendimento do objetivo programado, sendo elencadas na oportunidade as seguintes irregularidades (fl. 15), *verbis:*

> Em face dos exames realizados nos órgãos em pauta, verificados através de amostragem, sob a responsabilidade da SRA: ELIANE CRISTINA FIGUEIREDO BRILHANTE - SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE TRÊS LAGOAS/MS foi detectada(sic) as seguintes irregularidades:
>
> a) Ausência do certificado de registro dos veículos referente ao exercício de 2013 conforme descrito no subitem 4.12 deste relatório.
>
> b) Ausência de licitação em despesas; realizadas de fôrma contínua, de objetos idênticos; cujos valores agrupados superam o limite máximo para a dispensa por pequeno valor, tendo incidência no dever geral de licitar, tal como explicitado: e relacionado no item 4.15, o que perfez um total de R$ 23.417,50 (vinte e três mil, quatrocentos e dezessete reais e cinquenta centavos) de despesas realizadas à margem da legislação pertinente.

Intimadas, na forma regimental, vieram aos autos, ambas as destinatárias, oferecendo as justificativas comuns pertinentes para cada item apresentado, e nesta proporção foram apreciados, cabendo transcrever as suas razões, na parte essencial, nos seguintes termos, (fls. 385 e 453), *verbis:*

> b) Ausência de licitação em despesas realizadas de forma continua de objetos idênticos, cujos valores agrupados superem o limite máximo para dispensa por pequeno valor, tendo incidência no dever geral de licitar, tal como explicitado e relacionado no item 4.15, o que perfez um total de R$ 23.417,50 (vinte e três mil, quatrocentos e dezessete reais e cinquenta centavos) de despesas realizadas à margem da legislação pertinente.
>
> Tratam-se estas despesas de prestação de serviços e aquisições parceladas, e faturadas de forma direta.
>
> Em nenhum momento foi apresentado qualquer relatório detalhando a natureza das despesas ou analisando as despesas uma a uma, sendo emitido apenas uma razão dos fornecedores pela natureza da despesa, cujo detalhamento individual de cada empenho, com o seu histórico que poderá ser analisado na execução da despesa comprobatória, que encontra-se a disposição deste órgão para posterior esclarecimentos. Anexo IV (copias dos empenhes citados no relatório de inspeção).
>
> Aplicam-se neste item as considerações sobre a utilização do limite de R$8.000,00 com amparo na legislação vigente e ainda de outra forma teríamos que ter um processo de adivinhação para prever toda estas despesas de prestação de serviços e aquisições parceladas efetuadas de forma direta.
>
> [...]

O Corpo Técnico analisando as justificativas e documentos apresentados pela Senhora Ordenadora de Despesas enfocando os pontos considerados irregulares no Relatório de Inspeção Ordinária ora em apreciação revela que o defeito elencado no subitem “a”, acima transcritos foi devidamente saneado no curso da instrução processual, exceto quanto ao subitem “b”, cuja justificativa não encontra amparo na legislação vigente, conforme se afere da conclusão oferecida nestes autos (fl.519), *verbis:*

> b – Ausência de licitação em despesas realizadas de forma continua de objetos idênticos, cujos valores agrupados superam o limite máximo no montante de R$23.417,50.
>
> O jurisdicionado justifica que trata-se de despesas de prestação de serviços e aquisições parceladas, amparadas pela legislação e que de outra forma teríamos que ter um processo de adivinhação para prever todas despesas de serviços e aquisições, e que trata-se de mera irregularidade administrativa, sem prejuízo ao erário público, e sem a existência de dolo.
>
> Embora, mesmo que não houve a pratica de dolo ou má fé, e não havendo prejuízo ao erário, entendemos que a irregularidade foi constatada pelo jurisdicionado, constituindo uma improbidade meramente formal insuficiente para gerar irregularidade no presente processo, evidenciando tão somente caso de ressalva, conforme previsto no artigo 59, inciso II da Lei Complementar nº 160/2012.

Assiste razão ao Corpo Técnico, a prática adotada nas aquisições de bens comuns e rotineiros, ao contrario do que afirma a Senhora Ordenadora de Despesas, prescinde do fenômeno de adivinhação, porquanto melhor seria privilegiar um sistema de planejamento à altura das demandas da unidade e, com certeza, tais defeitos seriam abolidos harmonizando os referidos atos de gestão às disposições legais vigentes, visto que a Lei Federal nº 8666/93, vislumbrando tais ocorrências, estabelece, *verbis:*

> Art. 23. [...]
>
> [...]
>
> § 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se a licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala;
>
> § 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação. (grifei)

Destarte, não há fundamento para respaldar tal justificativa sob pena tornar letra morta às disposições legais acima citadas.

No mais, tem-se que os atos examinados guardam adequação às normas disciplinadoras da matéria, com exceção para o fato acima especificado, conforme se afere do pronunciamento conclusivo emanado do Corpo Técnico, nos seguintes termos (fl. 519), *verbis*:

> Diante do exposto, concluímos que após analise das justificativas e documentação encaminhadas, permanece a irregularidade constante da letra “b” citada no item acima, que, porém, não é impugnável, posto que os bens e serviços foram adquiridos ou prestados ao órgão público.

O eminente signatário do r. Parecer oferecido pelo Ministério Público de Contas, da mesma forma, entende procedentes as justificativas apresentadas, subsistindo, contudo, a irregularidade acima apontada, conforme se afere do seu pronunciamento (fls. 522/523), *in verbis*:

> No entendimento deste parquet as justificativas e documentação comprobatórias apresentadas pelas responsáveis em comento, sanam, em parte, as irregularidades declinadas no Relatório de Inspeção que ora se aprecia, sendo passível de aceitação somente a comprovação daqueles Certificados de Registros e Licenciamentos dos veículos levantados pelos técnicos desta Corte.
>
> Quanto à constatação de fragmentação de despesas, as alegações acima não devem merecer acolhida até porque, pelo exame da documentação anexada aos autos, denota-se que aquelas despesas foram realizadas em datas muito próximas junto a um único fornecedor (empresa Queiroz & Cervelatti Ltda), totalizando um valor superior à dispensa de licitação preconizada na Lei Nacional sob o n. 8.666/93.
>
> Há que se destacar que os técnicos desta Corte procederam ao exame detalhado quanto aos serviços prestados (incluindo respectiva manutenção técnica), sendo que os próprios documentos relativos à liquidação da despesa efetuada no que diz respeito a essas prestações de serviços discriminam mesmos objetos (fls. 26/225 – peça n. 2), demonstrando que a administração em questão não se programara no sentido de haver previsão quanto às necessidades do órgão visando à contratação desses serviços.
>
> No entendimento deste parquet àquelas responsáveis deve ser aplicada multa por infringência à Lei Nacional citada.
>
> Em face do exposto, este Ministério Público de Contas se pronuncia no seguinte sentido:
>
> a) com fulcro no artigo 44 c/c com o caput do artigo 42, ambos da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, pela aplicação de multas as Sras. Eliane Cristina Figueiredo Brilhante, secretária municipal de saúde de Três Lagoas, e Márcia Maria Souza da Costa Moura de Paula, prefeita municipal, por infração à norma legal pertinente;
>
> b) pela a essas responsáveis para que observem, com mais acuidade, a legislação aplicável às contratações públicas.

Assiste razão ao eminente Procurador de Contas tendo em vista que as justificativas e documentos apresentados pelas destinatárias das intimações não se mostraram idôneos para a supressão da irregularidade apontada pelo Corpo Técnico no seu subitem “b” do Relatório de Inspeção Ordinária visto que a prática de gestão adotada, mercê de entendimentos doutrinários favoráveis, não se ajustam aos princípios constitucionais da legalidade e moralidade por afronta ao princípio licitatória que é a regra a ser observada pela Administração Pública em todos os seus níveis.

Quanto aos demais atos e fatos contábeis examinados estes se mostram adequados às normas legais vigentes, razão pela qual merecem receber a aprovação desta Corte de Contas.

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, e acolhendo a manifestação do Corpo Técnico e o r. Parecer do Ministério Público de Contas.

1 - pela regularidade e legalidade dos procedimentos administrativos praticados no âmbito das contas do Fundo Municipal de Saúde de Três Lagoas/MS, CNPJ/MF nº 13.034.603/0001-56, consubstanciadas no Relatório de Inspeção Ordinária nº 076/2013 (fls. 4/15), abrangendo o período de 02 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2012, tendo como Ordenadora de Despesas, a Senhora Eliane Cristina Figueiredo Brilhante, CPF/MF nº 169.430.498-10, tendo em vista que os atos praticados evidenciam conformidade com as disposições legais aplicáveis à espécie e demais normas legais reguladoras da matéria, sem prejuízo da apreciação de atos administrativos não contemplados na referida amostragem, bem como eventuais denúncias ou procedimentos autuados ou que vierem a ser autuados supervenientemente, nos termos do art. 59, I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 171, do Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013;

2 – pela irregularidade e ilegalidade dos atos consignados no subitem “b”, do item 5 do Relatório de Inspeção nº 076/2013, em face da pratica de atos contrários ao princípio licitatório representado pela indevida fragmentação buscando a dispensa de licitação de licitação do objeto pretendido, em afronta ao disposto no art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8666/93, cuja obrigação alcança tão somente a Gestora do Fundo Municipal de Saúde e Ordenadora de Despesas nominada nestes autos fl. 16), Senhora Eliane Cristina Figueiredo Brilhante, CPF/MF nº 169.430.498-10.

3 - pela aplicação de multa no valor equivalente a 50 (cinquenta) UFERMS, sob a responsabilidade da Senhora Eliane Cristina Figueiredo Brilhante, CPF/MF nº 169.430.498-10, por infração à norma legal, representada pela praticas de atos de gestão afrontosos ao princípio licitatório conforme fundamentado neste voto, com fundamento nos arts. 44, I, e 45, I da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 172, I, “b”, do Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013,

4 – pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias, para que a responsável nominada acima efetue o recolhimento do valor da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC, e, no mesmo prazo, faça a comprovação nestes autos, sob pena de cobrança judicial, nos termos do art. 172, VI, § 1º, I e II, do Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013;

5 – pela comunicação do resultado deste julgamento aos interessados, conforme preceitua o art. 50, I e II, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c os arts. 99 e 96, I, do Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013. É o voto.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, para o fim de declarar a regularidade dos atos de gestão praticados no fundo em exame, no período de janeiro a dezembro de 2012, exceto pela irregularidade praticada mediante a indevida fragmentação de despesas, com aplicação de multa.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros José Ricardo Pereira Cabral, Marisa Joaquina Monteiro, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo.

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

Campo Grande/MS, 16 de março de 2016.

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**
Relator

ARP