DELIBERAÇÃO AC00 - 3/2017

PROCESSO TC/MS	**:** TC/117583/2012
PROTOCOLO	**:** 1391495
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA - JANEIRO A DEZEMBRO DE 2011
ÓRGÃO	**:** FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE INOCENCIA
JURISDICIONADO	**:** ANTONIO ANGELO GARCIA DOS SANTOS
ADVOGADO	**:** TIAGO LUIZ RODRIGUES FIGUEIREDO - OAB/MS N. 15.809
RELATORA	**:** CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: AUDITORIA – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – ATOS DE GESTÃO – IRREGULARIDADES – AUSÊNCIA DO INSTRUMENTO LEGAL DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA – AUSÊNCIA DE AMPLA DIVULGAÇÃO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS PERIÓDICAS – AUDIÊNCIAS PÚBLICAS – CONTRATOS TEMPORÁRIOS DE PROFISSIONAIS – INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS – TRANSITORIEDADE – NÃO ENCAMINHAMENTO – DESPESAS SEM PROCESSO LICITATÓRIO – INADEQUADA PRESTAÇÃO DE CONTAS – INEXISTÊNCIA DE PROVA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO – INEXISTÊNCIA – CONTROLE DO ESTOQUE – MULTA – IMPUGNAÇÃO DE VALOR.

São irregulares os atos de gestão fiscalizados em auditoria, ensejando a aplicação de multa, quando praticados em desacordo com as determinações legais e constitucionais, em razão de:

I) ausência de instrumento legal de delegação de competência ao Secretário Municipal de Saúde para a execução e autorização das despesas do Fundo Municipal de Saúde;

II) ausência de ampla divulgação das prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade;

III) contratos temporários de profissionais formalizados sem observância de requisitos legais, para a execução de atividades corriqueiras da administração, cujas vagas devem ser preenchidas por meio de concurso público, e sem o caráter de caráter de transitoriedade;

IV) despesas realizadas sem processo licitatório com valor superior ao limite para contratação direta;

V) inadequada prestação de contas de contratação;

VI) inexistência de prova de efetiva prestação de serviço;

VII) inexistência de rotinas de controle do estoque da farmácia popular.

Referentes às despesas pagas irregularmente, é cabível impugnação dos valores que deverão restituídos aos cofres municipais.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 29° Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 9 de novembro de 2016, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto da Relatora, em **declarar a irregularidade dos atos de gestão referentes ao período de janeiro a dezembro de 2011, fiscalizados na Auditoria nº 74/2012,** realizada no Fundo Municipal de Saúde de Inocência, na **gestão do Sr. Antônio Angelo Garcia dos Santos,** em razão das irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria (Item 2.1 - Da gestão do Fundo Municipal de Saúde; Item 5 - Das Audiências Públicas; Item 9.1 - Da contratação temporária irregular; Item 9.2 - Contratos temporários não encaminhados; Item 10 – Da documentação comprobatória; Item 15 - Da farmácia popular), com aplicação de **multa** no valor correspondente a 175 (cento e setenta e cinco) UFERMS, concedendo prazo de 60 (sessenta) dias para que para que comprove o recolhimento ao FUNTC, e com **impugnação do valor** de R$ 76.325,50 (setenta e seis mil, trezentos e vinte e cinco reais e cinquenta centavos), referentes às despesas pagas irregularmente em favor de Ana Paula de Souza Araújo (R$ 14.340,00); Clínica Murakami Ltda (R$ 12.710,00) e F.F Publicidade (R$ 49.275,50), que deverá ser ressarcido aos cofres municipais, acrescido de juros de mora e correção monetária, no prazo de 60 dias.

Campo Grande, 9 de novembro de 2016.

Conselheira **Marisa Joaquina Monteiro Serrano** – Relatora

RELATÓRIO

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

Cuida-se do Relatório de Auditoria nº 074/2012, realizada pela equipe técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo no Fundo Municipal de Saúde de Inocência, 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, constantes do relatório de auditoria, *in verbis:*

> *2.1 - Da gestão do Fundo Municipal de Saúde:*
>
> *Apesar de ser nomeada a Secretária Municipal de Saúde, não foi delegada competência para que a mesma execute e autorize as despesas do Fundo Municipal de Saúde, conforme determinação contida no inciso III do artigo 9° da Lei Federal n. 8080 de 19/09/1990, combinado com o artigo 3º da Lei Municipal nº 101 de 17/09.*
>
> *5 - Das Audiências Públicas:*
>
> *Concluímos que o Fundo Municipal de Saúde de Inocência cumpriu em parte o que determina o art. 12 da Lei n. 8.689/93, pois, não houve a comprovação da ampla divulgação através dos meios de comunicação.*
>
> *9.1 - Da contratação temporária irregular:*
>
> *O Município de Inocência/MS, durante o ano de 2011, formalizou através de contratos temporários a contratação de 22 (vinte e dois) profissionais com base na Lei Municipal nº 581 de 16 de agosto de 2005 para atuarem em diversos setores da saúde, sendo contratado de médico a motorista, entretanto observamos que existem mais 11 (onze) contratos ditos temporários que se originaram nos anos de 2008, 2009 e 2010 sendo prorrogados até então.*
>
> *9.2 - Contratos temporários não encaminhados:*
>
> *Constatamos que foram firmados durante o exercício de 2011, 22 (vinte e dois) contratos temporários para diversos cargos na saúde, no entanto, verificamos que os mesmos não foram encaminhados a esta Corte de Contas, conforme determina a IN - TC/MS nº 15/2000.*
>
> *– Da documentação comprobatória:*
>
> *a) Ausência do processo licitatório, contrariando o artigo 2° da Lei nº 8666/93, na contratação da Sra. Ana Paula de Souza Araújo, cujo somatório dos pagamentos totaliza R$ 14.340,00 (quatorze mil trezentos e quarenta reais). Não consta junto aos pagamentos qual ou quais servidores participaram das capacitações propostas e o resultado de sua aplicação.*
>
> *b) Falta de processo licitatório na contratação da Clínica Murakami Ltda, nem tampouco consta a relação nominal dos beneficiados com os referidos exames, devidamente assinado e com o encaminhamento do médico responsável.*

c) Gastos com publicidade conforme contrato realizado com a empresa F.F. Publicidade e a empresa Origem Comunicação e Marketing Ltda., totalizando R$ 49.275,50 (quarenta e nove mil duzentos e setenta e cinco reais e cinquenta centavos), sendo que não consta material ou qualquer peça publicitária relativa à Campanha e/ou Campanhas realizadas através da Secretaria Municipal de Saúde.

11 - Das contratações de clínicas:

Terceirização irregular na contratação de Clínicas para a prestação de serviços médicos, que é atividade fim do Estado.

15 - Da farmácia popular:

O sistema de informática utilizado para o controle das entradas, saídas e estoque de medicamentos não estava funcionando corretamente, dificultando o controle dos medicamentos.

Notificados para apresentarem defesa das irregularidades apontadas pela equipe de auditoria, tanto o Prefeito Municipal à época, Sr. Antônio Angelo Garcia dos Santos, quanto a Secretária de Saúde, Sra. Maria Cláudia Gélio Matarezi Martins Batista, deixaram transcorrer *in albis* o prazo para resposta.

O corpo técnico da 6ª ICE ratificou todas as inconsistências apontadas no relatório de auditoria - opinião compartilhada pelo Procurador de Contas, que sugeriu, em seu Parecer, a aplicação de multa aos gestores e a impugnação das despesas irregulares.

VOTO

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

São as seguintes as irregularidades constatadas pelo corpo técnico:

Item 2.1 - Da gestão do Fundo Municipal de Saúde:

De acordo com o relatório de auditoria, conquanto tenha nomeado a Sra. Maria Cláudia Gélio Matarezi Martins Batista como Secretária Municipal de Saúde, o Prefeito Municipal de Inocência, Sr. Antonio Angelo Garcia dos Santos não lhe delegou competência para a execução e autorização das despesas do Fundo Municipal de Saúde.

Essa omissão constitui afronta aos dispositivos contidos na Lei Municipal n. 452/99, que instituiu o Fundo Municipal de Saúde de Inocência, especificamente em relação às atribuições do Secretário Municipal, que nos termos dos artigos 3º e 4º, atua como coordenador do Fundo, sendo responsável, ainda, em *"assinar cheques com o responsável pela Tesouraria", "ordenar empenhos e pagamentos das despesas" e "realizar aplicações dos recursos financeiros"...*

Portanto, fica clara a pertinência do apontamento realizado pela equipe de auditoria em relação à ausência do instrumento legal de delegação de competência à Secretária Municipal de Saúde, razão pela qual **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

Consequentemente, a responsabilidade por todos os atos e procedimentos administrativos analisados nesta auditoria recairá unicamente sobre o Sr. Antônio Angelo Garcia dos Santos, único legitimado a funcionar na qualidade de ordenador de despesas do órgão.

Item 5 - Das Audiências Públicas:

Foi apurado pela equipe de auditoria, que o Fundo Municipal de Saúde de Inocência 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 ampla divulgação dos relatórios trimestrais 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 9.1 - Da contratação temporária irregular:

A equipe de auditoria realizou o seguinte apontamento:

> *"O Município de Inocência/MS, durante o ano de 2011, formalizou através de contratos temporários a contratação de 22 (vinte e dois) profissionais com base na Lei Municipal nº 581 de 16 de agosto de 2005 para atuarem em diversos setores da saúde, sendo contratado de médico a motorista, entretanto observamos que existem mais 11 (onze) contratos ditos temporários que se originaram nos anos de 2008, 2009 e 2010 sendo prorrogados até então".*

Da leitura do relato dos analistas, extrai-se a conclusão de que os contratos ora questionados encontram-se eivados de vícios.

Primeiro porque, formalizados para a execução de atividades corriqueiras da administração (nutricionista, farmacêutico, médicos, enfermeiros, dentistas...), cujas vagas deveriam ser preenchidas por meio de concurso público. Assim, inexiste a transitoriedade da função necessária a justificar a contratação pelo regime especial.

Além disso, observa-se que muitos desses contratos tiveram origem nos anos anteriores e vêm sendo constantemente prorrogados.

A prática de prorrogar sistematicamente os contratos, a cada término de vigência, lhes retira o caráter de transitoriedade, tornando permanente uma necessidade que deveria ser temporária.

Válido trazer à colação a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, no sentido de que as inúmeras prorrogações perpetradas em contratos temporários atentam contra o princípio da moralidade:

> *"Lamentavelmente, a contratação pelo regime especial, em certas situações, tem servido mais a interesses pessoais do que ao interesse administrativo. Por intermédio desse regime, têm ocorrido contratações 'temporárias' com inúmeras prorrogações, o que as torna verdadeiramente permanentes. Trata-se de condutas que refletem desvio de finalidade e que merecem invalidação em face dos princípios da legalidade e da moralidade administrativa."* (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 14ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 489)

Enfim, demonstrado que os contratos temporários foram formalizados sem a observância dos requisitos e condições exigidos em lei, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

Item 9.2 - Contratos temporários não encaminhados:

Foi apurado que o órgão inspecionado não encaminhou a esta Corte de Contas os 22 contratos temporários firmados no exercício de 2011, contrariando, assim, as normas contidas na IN/TC/MS nº 15/2000, que dispõe sobre a remessa dos documentos relativos aos atos de pessoal.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

Item 10 – Da documentação comprobatória:

Em análise a contratos diversos, a equipe técnica apontou as seguintes inconsistências:

a) Ausência do processo licitatório na contratação da Sra. Ana Paula de Souza Araújo, cujo somatório dos pagamentos totaliza R$ 14.340,00 (quatorze mil trezentos e quarenta reais). Não consta junto aos pagamentos qual ou quais

servidores participaram das capacitações propostas e o resultado de sua aplicação.

b) Falta de processo licitatório na contratação da Clínica Murakami Ltda, no valor total de R$ 12.710,00, tampouco consta a relação nominal dos beneficiados com os referidos exames, devidamente assinado e com o encaminhamento do médico responsável.

c) Gastos com publicidade conforme contrato realizado com a empresa F.F. Publicidade e a empresa Origem Comunicação e Marketing Ltda., totalizando R$ 49.275,50 (quarenta e nove mil duzentos e setenta e cinco reais e cinquenta centavos), sendo que não consta material ou qualquer peça publicitária relativa à Campanha e/ou Campanhas realizadas através da Secretaria Municipal de Saúde.

Todas as ressalvas feitas pelo corpo técnico são pertinentes e merecem ser mantidas.

Nos dois primeiros casos, o valor total contratado superou o limite para contratação direta, e, ainda assim, o órgão deixou de realizar a abertura do competente procedimento licitatório, sem que para isso tenha apresentado qualquer justificativa ou parecer jurídico.

Não bastasse isso, os técnicos não localizaram, no momento da auditoria, os documentos comprobatórios da correta prestação de contas das despesas, tampouco a relação dos beneficiados com as capacitações propostas pela contratada Ana Paula de Souza Araújo, ou dos exames realizados pela Clínica Marukami Ltda.

Da forma idêntica, a equipe inspecionante não localizou qualquer material de propaganda ou peça publicitária realizada pela Secretaria Municipal de Saúde, de forma a chancelar os pagamentos realizados em favor da empresa F.F. Publicidade.

Nas três contratações acima, a inadequada prestação de contas e a inexistência de prova da efetiva realização dos serviços comprometem a lisura dos pagamentos realizados, circunstância que caracteriza o dano ao erário e autoriza a impugnação dos valores despendidos, que totalizam R$ 76.325,50, cabendo ao ordenador de despesas à época a responsabilidade pela devolução dessa quantia aos cofres públicos.

Portanto, demonstrada a violação às normas insculpidas nos artigos 37, XXI e 70, parágrafo único, da Constituição Federal, que tratam da obrigatoriedade de abertura de procedimento licitatório e da correta prestação de contas dos recursos públicos, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

Item 11 - Das contratações de clínicas:

A equipe de auditoria questiona a formalização de contratos com as clínicas

Cambraia e Cia Ltda – ME, valor: R$ 72.000,00; Salles, Garcia e Cia Ltda, valor: R$ 57.600,00 e Castellani & Castellani Ltda, valor: R$ 30.233,50, oriundos de procedimento licitatório, cujo objeto é a estação de serviços de atendimento médico.

Na opinião dos analistas, tais contratações *"foram realizadas de forma irregular e ilegal, visto que se trata de admissão de pessoal, procedimento este que deveria ocorrer através de concurso público, ou, em virtude de estrito interesse público, via contratação temporária".*

Em que pesem as lúcidas e atentas ponderações externadas pelo corpo técnico, não vejo, na espécie, ilegalidade e irregularidade na contratação de clínicas médicas.

Primeiro porque os contratos foram precedidos de procedimento licitatório, no qual presume-se terem sido observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e isonomia, além de ter sido selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração.

Além disso, é de conhecimento público a dificuldade encontrada pelos municípios, sobretudo os de menor porte, não só para a contratação, mas também, para a manutenção de médicos efetivos em seus quadros.

Em uma época em que os serviços dos profissionais de medicina encontram-se cada vez mais valorizados, dentre outros motivos, pela escassez de mão-de-obra, poucos atrativos existem em rincões mais distantes e menos estruturados, principalmente a remuneração, que, no caso dos servidores municipais, fica limitada ao subsídio percebido pelo Prefeito - forte razão para diminuir o interesse dos médicos em trabalhar em cidades do interior.

Outrossim, quando o assunto envolve saúde pública - mais especificamente o atendimento e a prestação de serviços diretos à população - os órgãos de controle devem demonstrar sensibilidade e superar eventuais preconceitos, pois a terceirização tem sido uma das alternativas encontradas pelos Prefeitos de municípios interioranos para evitar o colapso no atendimento da rede pública de saúde.

É evidente que cada ente federativo possui suas particularidades, seus hábitos, carências e necessidades, e, como tal, a análise da legalidade das contratações deve ser feita caso a caso, em cotejo com atual contexto sócio-político vivenciado pelo município.

Diante de tais ponderações, e contrariando as opiniões dos órgãos de apoio, **REPUTO INSUBSISTENTE A IRREGULARIDADE.**

Item 15 - Da farmácia popular:

De acordo com o apurado pelos analistas, o sistema de informática utilizado para o controle das entradas, saídas e estoque de medicamentos não estava

funcionando corretamente, dificultando o controle dos produtos.

Os achados de auditoria demonstram, a um só tempo, a inexistência de rotinas de controle do estoque da farmácia popular e o grau de ineficiência do controle interno, que não foi capaz de identificar e sanar as falhas no sistema de informática utilizado pela Secretaria Municipal de Saúde.

IRREGULARIDADE MANTIDA.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho, em parte, tanto a análise do Corpo Técnico, quanto o Parecer do Ministério Público de Contas, e **VOTO:**

1 - pela **irregularidade** dos atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria nº 074/2012, realizada no Fundo Municipal de Saúde de Inocência, 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 2.1 - Da gestão do Fundo Municipal de Saúde;

Item 5 - Das Audiências Públicas;

Item 9.1 - Da contratação temporária irregular;

Item 9.2 - Contratos temporários não encaminhados;

Item 10 – Da documentação comprobatória;

Item 15 - Da farmácia popular.

2 - pela aplicação de multa regimental ao Senhor ANTÔNIO ANGELO GARCIA DOS SANTOS, ordenador de despesas do órgão durante o período inspecionado, no valor correspondente a **175 (cento e setenta e cinco) 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 **impugnação** do valor de **R$ 76.325,50 (setenta e seis mil, trezentos e vinte e cinco reais e cinquenta centavos)**, referentes às despesas pagas irregularmente em favor de Ana Paula de Souza Araújo (R$ 14.340,00); Clínica Murakami Ltda (R$ 12.710,00) e F.F Publicidade (R$ 49.275,50), consoante previsão do inciso II e § 1º, I, III e IV, todos do art. 172 do Regimento Interno do TCE/MS, c/c o artigo 61, I, da Lei Complementar nº 160/2012, atribuindo tal responsabilidade ao

Sr. ANTÔNIO ANGELO GARCIA DOS SANTOS, que deverá restituir a respectiva quantia aos cofres municipais, acrescida de juros de mora e correção monetária, concedendo-lhe, para tanto, o prazo de 60 dias (art. 212, § 1º, do Regimento Interno do TC/MS);

5 – pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar nº160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto da Relatora, em declarar a irregularidade dos atos de gestão referentes ao período de janeiro a dezembro de 2011, fiscalizados na Auditoria nº 74/2012, realizada no Fundo Municipal de Saúde de Inocência, na gestão do Sr. Antônio Angelo Garcia dos Santos, com aplicação de multa e impugnação de valor.

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. José Aêdo Camilo, Procurador Geral de Contas.

Campo Grande, 9 de novembro de 2016.

Conselheira **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**

Relatora

SETAC. DSSM