ACÓRDÃO - AC00 - 718/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/22071/2017/001
PROTOCOLO	: 2125865
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE LAGUNA CARAPA
RECORRENTES	: 1. ITAMAR BILIBIO; 2. ALCIONEIDE APARECIDA TAMANHO
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – AUDITORIA – IRREGULARIDADE DOS ATOS PRATICADOS NO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – DESPESAS SEM O DEVIDO PROCESSO LICITATÓRIO – DISPENSA DE LICITAÇÃO – LIMITE LEGAL EXTRAPOLADO – CONTROLE DO CONSUMO DE COMBUSTÍVEIS DIVERGENTE DOS REGISTROS CONTÁBEIS – AUSÊNCIA DE ALMOXARIFADO PARA MATERIAL DE HIGIENE, LIMPEZA, EXPEDIENTE E MATERIAL ODONTOLÓGICO – INEXISTÊNCIA DE FICHAS DE PRATELEIRA PARA O CONTROLE DOS MEDICAMENTOS – DIVERGÊNCIAS ENTRE AS QUANTIDADES FÍSICAS DE ESTOQUE E DO SISTEMA INFORMATIZADO DOS ITENS DAS FARMÁCIAS – SISTEMA DE CONTROLE DE ESTOQUE DAS FARMÁCIAS NÃO INTERLIGADO AO SISTEMA CONTÁBIL ACARRETANDO INCONSISTÊNCIAS NOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS – APLICAÇÃO DE MULTA – IRREGULARIDADE – RAZÕES RECURSAIS – ESCASSEZ DE PESSOAL E RECURSOS FINANCEIROS – NECESSIDADE DE BOA GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO DOS ATOS – DESPROVIMENTO.

1. Mesmo que se trate de caso referente a atos de gestão de Município pequeno e com poucos recursos, não se pode afastar o fato de que a Administração possui o dever legal de buscar se aprimorar ante as necessidades da boa gestão pública, especialmente por meio do planejamento de seus atos, como para que não ocorram aquisições sem o devido processo licitatório, e que se tenha controle dos produtos e serviços pagos pela administração (medicamentos, materiais de limpeza, combustível, entre outros), atendendo assim aos princípios basilares da administração pública, tais como os da legalidade e da eficiência.
2. São mantidas as irregularidades detectadas em auditoria realizada no Fundo Municipal de Saúde e apontadas pelo acórdão recorrido, diante da ausência de documentos capazes a afastá-las, que se concretizam na realização de despesas sem o devido processo licitatório, no controle do consumo de combustíveis divergente dos registros contábeis, na ausência de almoxarifado para material de higiene, limpeza, expediente e material odontológico, na inexistência de fichas de prateleira para o controle dos medicamentos, nas divergências entre as quantidades físicas de estoque e do sistema informatizado dos itens das farmácias, no sistema de controle de estoque das farmácias não interligado ao sistema contábil acarretando inconsistências nos demonstrativos contábeis.
3. Impõe-se, também, a manutenção da penalidade de multa aplicada aos recorrentes, responsáveis à época, no valor correspondente a 30 (trinta) UFERMS para cada, que suficiente a caracterizar o ímpeto pedagógico da qual se reveste, apta a impulsionar a correção das impropriedades, especialmente ante a proximidade do mínimo regimental, conforme preconiza o art. 181, I, do Regimento Interno/TCE/MS.
4. Desprovimento do Recurso Ordinário.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 1ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 13 de abril de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, Pelo **conhecimento** do **Recurso Ordinário** interposto pelo Sr. **Itamar Bilibio**, ex-Prefeito Municipal, bem como pelo Sra. **Alcioneide Aparecida Tamanho**, ex-Secretária Municipal de Saúde, ambos do Município de Laguna Carapã/MS, pela satisfação de seus pressupostos de admissibilidade, nos termos do art. 69 da Lei Complementar n. 160/2012; e, no mérito, por **negar provimento**, mantendo-se inalterado o **Acórdão n. 1188/2020,** prolatado nos autos TC/22071/2017, por seus próprios fundamentos.

Campo Grande, 13 de abril de 2022.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

1. DO RELATÓRIO

Tratam os autos de **Recurso Ordinário** interposto pelo *Sr. Itamar Bilibio*, ex-Prefeito Municipal, bem como pelo Sra. *Alcioneide Aparecida Tamanho*, ex-Secretária Municipal de Saúde (**apenso TC/22071/2017/002**), ambos do Município de Laguna Carapã/MS, em desfavor do Acórdão n. 1188/2020, prolatado nos autos TC/22071/2017, decorrente de Auditoria realizada no Fundo Municipal de Saúde, cuja parte dispositiva colaciono abaixo:

> Pelo exposto, acolho, a análise dos técnicos da 4ª ICE e o parecer ministerial, e nos termos do art. 4º, III, "b", do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018, VOTO:
>
> 1. pela **irregularidade** dos atos praticados pelo Sr. Itamar Bilibio, prefeito municipal e pela Sra. Alcioneide Aparecida Tamanho, secretária municipal de saúde, no período de janeiro a dezembro de 2015, no Fundo Municipal de Saúde de Laguna Carapã, com fulcro no art. 194 do RITC/MS;
>
> 2. pela **aplicação da multa** aos responsáveis:
>
> 2.1. no valor de **30 (trinta) UFERMS** ao Sr. Itamar Bilibio, prefeito municipal de Laguna Carapã, inscrito no CPF sob o n. 396.650.461/87, pelas irregularidades apuradas na auditoria realizada no período de sua gestão, com fulcro nos arts. 44, I e 61, III, da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/2012, c/c o art. 14, IV, e 185, I, "b", do RITC/MS;
>
> 2.2. no valor de **30 (trinta) UFERMS** à Sra. Alcioneide Aparecida Tamanho, secretária municipal de saúde de Laguna Carapã, inscrita no CPF sob o n. 454.870.141/91, pelas irregularidades apuradas na auditoria realizada no período de sua gestão, com fulcro nos arts. 44, I e 61, III, da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/2012, c/c o art. 14, IV, e 185, I, "b", do RITC/MS;
>
> 3. pela **concessão** do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis (art. 54 da LCE n. 160/2012) para o recolhimento das multas impostas junto ao FUNTC, comprovando nos autos, conforme o estabelecido no art. 83 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 185, § 1º, I e II, do RITC/MS, sob pena de cobrança executiva, nos moldes do art. 77, § 4º, da Constituição Estadual;
>
> 4. pela **recomendação** ao jurisdicionado para que adote medidas necessárias de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, observado o disposto no art. 185, IV, "b", do RITC/MS;
>
> 5. pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados e demais autoridades administrativas competentes, observado o disposto no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

Inconformados com a decisão proferida, os recorrentes apresentaram suas razões recursais, em igual teor, e requereram o recebimento e provimento do recurso para que sejam afastas as multas impostas (f. 2-9).

Para tanto, justificam cada uma das irregularidades apuradas na Auditoria, a saber: a) Despesas sem o devido processo licitatório, que somados ultrapassam o valor previsto para a dispensa do devido processo licitatório, sendo que os valores encontrados estão acima do limite da dispensa de R$ 8.000,00, contrariando o que dispõe o art. 2° c/c com o art. 24, II, ambos da Lei n. 8.666/83; b) Controle do consumo de combustíveis divergente dos registros contábeis; c) Ausência de almoxarifado para material de higiene, limpeza, expediente e material odontológico; d) Inexistência de fichas de prateleira para o controle dos medicamentos; e divergências entre as quantidades físicas de estoque dos itens das farmácias e do sistema informatizado de controle de estoque; e) O sistema de controle de estoque das farmácias não é interligado ao sistema contábil acarretando inconsistências nos demonstrativos contábeis.

Posto isso, autuados os recursos, os processos seguiram para a Presidência desta Corte que os receberam em seu efeito suspensivo e determinou a distribuição a este Relator (f. 11 destes autos e f. 5 do processo apenso).

De posse dos autos, inicialmente observei que a recorrente *Alcioneide Aparecida Tamanho* ratificou as razões recursais apresentadas pelo *Sr. Itamar Bilibio,* diante disso, determinei o apensamento do TC/22071/2017/002 a este processo para julgamento conjunto (f. 7 dos autos apenso).

Apensado o feito, remeteu-se ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

Por conseguinte, o *parquet,* ao examinar os argumentos oferecidos pelos recorrentes, não visualizou qualquer motivo capaz de modificar o julgamento proferido, assim, opinou pelo conhecimento do recurso e, no mérito, por negar provimento, mantendo-se inalterados os comandos da decisão recorrida, conforme se depreende do Parecer n. 12610/2021 (f. 15-17).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

2. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

No exercício do juízo de admissibilidade, considerando que os recursos *(i)* são cabíveis, nos termos do art. 69 da LC n.160/2012; *(ii)* foram apresentados dentro do prazo estabelecido no art. 69, parágrafo único, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas; e que, sob o aspecto formal, *(iii)* foram interpostos por escrito e por partes

legitimas a fazê-lo; satisfazendo, portanto, os pressupostos de admissibilidade intrínsecos (cabimento e legitimidade) e extrínsecos (regularidade formal e tempestividade), entendo que os recursos merecem ser conhecidos.

Dessa forma, passo a apreciar o mérito recursal.

3. DO MÉRITO

Como já relatado, verifica-se que os recorrentes buscam reformar o Acórdão n. 1188/2020, prolatado nos autos TC/22071/2017, especialmente para o fim de excluir as multas aplicadas, no valor correspondente a 30 UFERMS, a cada um deles, em razão das irregularidades apuradas na Auditoria ocorrida no Fundo Municipal de Saúde, tendo como período auditado janeiro a dezembro de 2015.

Eis as irregularidades verificadas:

> a) Despesas sem o devido processo licitatório, que somados ultrapassam o valor previsto para a dispensa, sendo que os valores encontrados estão acima do limite da dispensa de R$ 8.000,00, contrariando o que dispõe o art. 2° c/c com o art. 24, II, ambos da Lei n. 8.666/83;
>
> b) Controle do consumo de combustíveis divergente dos registros contábeis;
>
> c) Ausência de almoxarifado para material de higiene, limpeza, expediente e material odontológico;
>
> d) Inexistência de fichas de prateleira para o controle dos medicamentos; e divergências entre as quantidades físicas de estoque dos itens das farmácias e do sistema informatizado de controle de estoque;
>
> e) O sistema de controle de estoque das farmácias não é interligado ao sistema contábil acarretando inconsistências nos demonstrativos contábeis.

Em apreciação às razões recursais apresentadas às f. 2-9, observo que os recorrentes alegam, em síntese, as dificuldades enfrentadas na gestão, especialmente em face das necessidades na área da saúde, e que em nenhum momento houve por parte do Administrador Público ato efetivado por má-fé, tampouco as contrações causaram qualquer prejuízo ao erário.

Aduzem que referente ao suposto fracionamento de despesas, em decorrência da dispensa de licitação, ao se considerar a classificação das despesas (material permanente, material de consumo, serviços), a periodicidade e os intervalos em que ocorreram, nota-se serem despesas diferentes, não tendo possibilidade de fracionamento. Afirma ainda que foram feitas cotações e se contratou o menor preço em todas.

Concernente ao controle do consumo de combustíveis divergentes dos registros contábeis, sustentam que a auditoria não relacionou quais os valores foram considerados para demonstrar a diferença e que, em conformidade com os

documentos acostados aos autos, ficou demonstrada a compatibilidade entre os controles de combustíveis e os registros contábeis correspondentes.

Quanto à ausência de almoxarifado para material de higiene, limpeza, expediente e material odontológico argumentam que o município armazena em almoxarifado quantidades pequenas de produtos, agindo de forma cautelosa, face à escassez de recursos do erário; e que as requisições são feitas via sistema eletrônico, o que possibilita melhor controle e compra antecipada dos materiais.

Sobre a inexistência de fichas de prateleira para o controle dos medicamentos e divergências entre as quantidades físicas de estoque, dos itens das farmácias e do sistema informatizado de controle de estoque, afirma que foi recomendada a adoção desse procedimento nas unidades de saúde do município, o que não era seguido pelos responsáveis, bem como que o sistema será devidamente alimentado evitando a diferença quantidades e melhor controle.

Por fim, no que diz respeito ao sistema de controle de estoque das farmácias não interligado ao sistema contábil, acarretando inconsistências nos demonstrativos contábeis, destacam que o controle é feito por meio de planilhas.

Pois bem, como cediço, a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-Lei n. 4657/1942), considerada norma de sobredireito/superdireito, ou seja, norma sobre as normas, sofreu profunda alteração com o acréscimo dos arts. 20 a 30, por meio da promulgação da Lei n. 13.655/2018, estabelecendo princípios gerais a serem observados nas decisões decorrentes dos processos de controle.

Nessa esteira, o art. 22 da LINDB traz regra de hermenêutica ou interpretação relativa às normas de gestão pública valorizando-se, assim, 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 supra, 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.

Diante deste cenário, em apreciação às razões recusais, apesar não estarem devidamente instruídas com documentos aptos a afirmar o alegado, vislumbro que as irregularidades constatadas na Auditoria se tratam de dificuldades enfrentadas pelo pequeno Município de Laguna Carapã/MS (6.491 habitantes[1]), notadamente, em face da escassez de pessoal e recursos financeiros.

Todavia, não se pode simplesmente relevar as irregularidades sem, tampouco, apontar que embora seja um município pequeno e com poucos recursos, a Administração possui o dever legal de buscar se aprimorar ante às necessidades da boa gestão pública, especialmente por meio do planejamento de seus atos; no caso em exame, para que não ocorra aquisições sem o devido processo licitatório, que se tenha controle dos produtos e serviços pagos pela administração (aqui se inclui medicamentos, materiais de limpeza, combustível, entre outros), atendendo assim, aos princípios basilares da administração pública, tais como, da legalidade e da eficiência.

No mais, quanto à multa imposta aos recorrentes, responsáveis à época, no valor correspondente a **30 (trinta) UFERMS para cada**, entendo que deve ser mantida. Explico.

Sendo o *quantum* da multa decorrente de infração que não resulte danos ao erário, mínimo de 10 UFERMS e o máximo de 1.800 UFERMS, conforme preconiza o art. 181, I, do Regimento Interno/TCE/MS, em exame a multa ora impugnada, vislumbro que, na verdade, não se trata de multa-sanção, mas suficiente a caracterizar o ímpeto pedagógico da qual se reveste, apta a impulsionar a correção das impropriedades, especialmente ante à proximidade do mínimo regimental.

Este Tribunal de Contas tem como poder-dever constitucional fiscalizar os atos daqueles que de alguma forma gerenciam recursos públicos, nesse sentido, não se pode furtar de orientar os gestores públicos à boa administração, sequer de impedir a reincidência de irregularidades apuradas em nome da primazia da realidade que, com a devida correção pela administração, poderiam ser evitadas. Assim, não há que se afastar as multas aplicadas.

Por todo exposto, entendo por negar provimento ao recurso interposto, mantendo-se a decisão recorrida, por seus próprios fundamentos.

São as razões que fundamentam o voto.

[1] Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/laguna-carapa/panorama. Acesso em 24 de janeiro de 2021.

DISPOSITIVO

Com esteio nas razões demonstradas, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO:**

> Pelo **CONHECIMENTO** do **Recurso Ordinário** interposto pelo *Sr. Itamar Bilibio*, ex-Prefeito Municipal, bem como pelo Sra. *Alcioneide Aparecida Tamanho*, ex-Secretária Municipal de Saúde, ambos do Município de Laguna Carapã/MS, pela satisfação de seus pressupostos de admissibilidade, nos termos do art. 69 da Lei Complementar n. 160/2012; e, no mérito, por **NEGAR PROVIMENTO**, mantendo-se inalterado o Acórdão n. 1188/2020, prolatado nos autos TC/22071/2017, por seus próprios fundamentos.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em conhecer e negar provimento ao Recurso Ordinário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente, o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 13 de abril de 2022.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

KBV/MSS/dssm