



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

19ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 03 /06/2021

PROCESSO TCE-PE Nº 19100290-2

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Betânia

INTERESSADOS:

ELLIDA DARLIANE RAFAELA DA SILVA ARAUJO

FARMACIA GOMES

JESSICA MENEZES SILVA

Laíse de Lima Peixoto

Mario Gomes Flor Filho

FILIPE FERNANDES CAMPOS (OAB 31509-PE)

MEDICAL CENTER AFOGADOS DA INGAZEIRA

JOSE ROMILDO MENDES (OAB 35201-PE)

KATIA ADRIANA DE LIMA FERRAZ

NUBIA DE AGUIAR MAGALHAES

DAYANE MAYARA BEZERRA DE ARAUJO

JOELSON F FERRAZ BETANIA - ME

CARLOS ANDRE MATIAS DA SILVA

RENATO LEITE FILHO

JOELSON FABIO FERRAZ

COMERCIAL YTA

Wallace Lopes da Conceicao

SONIA MARIA DA SILVA BEZERRA

RAQUEL DE MELO FREIRE GOUVEIA (OAB 33053-PE)

LEILSON LEITE DA SILVA

TEREZA SIMONE DA SILVA FLOR

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas do Sr. Mário Gomes Flor Filho, Prefeito e ordenador de despesas da Prefeitura Municipal de Betânia, relativas ao exercício financeiro de 2018, apresentada por meio do sistema eletrônico desta Corte e-TCEPE, em



atendimento à Resolução TC nº 11/2014 - que disciplina a implantação da prestação de contas em meio eletrônico e dispõe sobre a forma de envio das prestações de contas anuais de Governo e de Gestão.

De logo, registro que as referências às peças integrantes do processo serão feitas com base na numeração recebida no referido sistema, a menos que diferentemente indicado.

O processo foi analisado pelos técnicos deste Tribunal, que emitiram Relatório de Auditoria – R.A. (doc. 195), concluindo pela ocorrência de uma série de irregularidades/falhas, denominadas “achados”, adiante transcritos (com a indicação dos responsáveis, assim como eventual ressarcimento ao Erário):

Achado 01: Aquisição de medicamentos duplamente superfaturada por meio da Dispensa nº 001/2018.

Responsáveis: Núbia de Aguiar Magalhães e Gomes Com. de Medicamentos Ltda.

Valor passível de devolução: R\$ 58.312,78

Achado 02: Aquisição de Medicamentos sem licitação e sem comprovação do recebimento.

Responsáveis: Núbia de Aguiar Magalhães, Gomes Com. de Medicamentos Ltda e Wallace Lopes da Conceição.

Valor passível de devolução: R\$ 160.095,28

Achado 03: Sobrepreço e posterior superfaturamento no valor de R\$ 53.945,53 referente às despesas com medicamentos decorrentes do Pregão Presencial nº 005/2017.

Responsáveis: Núbia de Aguiar Magalhães, Gomes Com. de Medicamentos Ltda e Laíse de Lima e Silva - EPP.

Valor passível de devolução: R\$ 53.945,53

Achado 04: Recebimento de notas fiscais de medicamentos sem identificação dos lotes.

Responsáveis: Núbia de Aguiar Magalhães e Gomes Com. de Medicamentos Ltda.

Achado 05: Contratação de empresa que tem servidora pública como sócia.



Responsáveis: Mário Gomes Flor Filho, Núbia de Aguiar Magalhães, Gomes Com. de Medicamentos. Ltda, Ellida Darliane Rafaela da Silva Araújo, Jessica Menezes Silva e Renato Leite Filho.

Achado 06: Ausência de critérios de seleção e de prestação de contas de bolsistas.

Responsáveis: Mário Gomes Flor Filho

Achado 07: Falta de controle e comprovação com a despesa com combustíveis.

Responsáveis: Mário Gomes Flor Filho e Wallace Lopes da Conceição

Valor passível de devolução: R\$ 604.483,25

Achado 08: Pagamento de despesas com locação de palcos sem comprovação da execução.

Responsáveis: Mário Gomes Flor Filho e Wallace Lopes da Conceição

Valor passível de devolução: R\$ 174.560,00

Achado 09: Pagamento de despesas com locação de veículos, mediante documentação que não comprova a sua efetiva execução.

Responsáveis: Mário Gomes Flor Filho e Wallace Lopes da Conceição.

Valor passível de devolução: R\$ 375.200,00

Achado 10: Despesas com aquisição de gêneros alimentícios sem comprovação no valor de R\$ 9.657,90

Responsáveis: Mário Gomes Flor Filho, Kátia Adriana de Lima Ferraz, Dayane Mayara Bezerra de Araújo, Wallace Lopes da Conceição, C. A. Matias da Silva ME e Joelson F Ferraz Betânia - ME.

Valor passível de devolução: R\$ 9.657,90

Achado 11: Formação imprópria dos preços de referência e sobrepreço dos medicamentos na Dispensa nº 001/2018.

Responsáveis: Mário Gomes Flor Filho, Núbia de Aguiar Magalhães, Gomes Com. de Medicamentos Ltda, Leilson Leite da Silva, Jessica Menezes Silva e Renato Leite Filho.

Achado 12: Dispensa indevida para aquisição de medicamentos provocada por desídia administrativa.



Responsáveis: Mário Gomes Flor Filho e Núbia de Aguiar Magalhães.

Achado 13: Recolhimento parcial e intempestivo das contribuições previdenciárias ao RPPS.

Responsáveis: Mário Gomes Flor Filho, Núbia de Aguiar Magalhães e Tereza Simone da Silva Flor.

Valor passível de devolução: R\$ 12.002,12

Achado 14: Recolhimento intempestivo de parcelamentos firmados com o RPPS.

Responsável: Mário Gomes Flor Filho.

Valor passível de devolução: R\$ 5.200,39

Achado 15: Pagamento de juros e multa sobre o recolhimento de contribuições ao RGPS retidas do FPM.

Responsável: Mário Gomes Flor Filho.

Valor passível de devolução: R\$ 42.667,68

Achado 16: Contratação de escritório advocatício por meio de Convênio com a AMUPE em desacordo com o princípio da legalidade.

Responsável: Mário Gomes Flor Filho.

Achado 17: Vinculação ilegal de receita de imposto à despesa com convênio firmado com a AMUPE.

Responsável: Mário Gomes Flor Filho.

Regularmente notificados, os seguintes responsabilizados não apresentaram defesa: Leilson Leite da Silva, Tereza Simone da Silva Flor; Joelson F Ferraz Betânia - Me, Representante Legal: Joelson Fábio Ferraz, e C. A. Matias da Silva Me/Comercial YTA, Representante Legal: Carlos André Matias da Silva.

Os responsabilizados: Mário Gomes Flor Filho, Wallace Lopes da Conceição, Núbia de Aguiar Magalhães, Ellida Darliane Rafaela da Silva Araújo, Jessica Menezes Silva, Renato Leite Filho, Dayane Mayara Bezerra de Araújo e Kátia Adriana de Lima Ferraz apresentaram defesa em conjunto (doc. 297) e respectivos anexos (docs. 298/314).

As Empresas Laíse de Lima e Silva - EPP (doc. 239, 245/249) e Gomes Com. de Medicamentos Ltda (doc. 258/291) apresentaram peças defensórias, acompanhadas de anexos.



Na peça da defendente Laíse de Lima e Silva - EPP, inscrita no CNPJ sob o nº 23.706.033/0001-57 (tratada pela nomenclatura de Medical Center Afogados da Ingazeira - EPP), após se rebaterem as considerações da área técnica desta Corte de Contas consignadas no Relatório de Auditoria inserto nestes autos, é afirmado que as irregularidades que lhe foram atribuídas não procedem, ao final assim requerendo:

(...)

“Requer sejam julgados totalmente improcedentes os indiciamentos apontados no Relatório em face da MEDICAL CENTER LTDA. no caso do suposto superfaturamento do preço, pela cabal comprovação de que os preços praticados pela peticionante estão dentro da margem de mercado. Em relação à validade dos produtos fornecidos, em razão da inexistência de qualquer prejuízo causado ao município ou à população, impõe-se também a desconsideração de qualquer penalidade, por medida de justiça.”

De forma semelhante, a defendente Gomes Com. de Medicamentos Ltda, após discorrer sobre sua participação no procedimento glosado por este TCE, pugna que este órgão de controle externo declare a regularidade da sua contratação, bem como deixe de aplicar as penalidades sugeridas pela equipe de auditoria.

Em 15/01/2020 o presente processo, após redistribuição em face ao disposto no inciso II do art. 14 da Resolução TC nº 14/2015, é recebido em meu Gabinete.

É, sucintamente, o relatório.

VOTO DO RELATOR

Passemos à análise individualizada de cada irregularidade apontada pela auditoria, em confronto com os argumentos da defesa

1 - Aquisição de medicamentos duplamente superfaturada por meio da Dispensa nº 001/2018

Equipe de Auditoria

Relata a área técnica que, por meio do Processo Licitatório nº 011 /2018 - Dispensa nº 01/2018 (doc. 153), o Município de Betânia firmou o Contrato nº 041/2018 (fls. 122/128 do doc. 153) com o fornecedor Gomes Com. de Medicamentos Ltda. para a aquisição de



medicamentos, em caráter emergencial, pelo período de 60 (sessenta) dias.

Analisada tal contratação, foi verificado que, de um total de 91 itens adquiridos, houve o superfaturamento, por duas vezes, dos valores de 80 itens: 1º) quando comparados com o preço médio obtido em pesquisa ao Banco de Preços em Saúde - BPS; e 2º) quando comparados com os valores constantes da proposta de preços fornecido pela empresa e confirmado por meio do Contrato nº 041/2018.

A equipe de Auditoria demonstrou a irregularidade através do seguinte quadro:

As informações do quadro citado anteriormente foram obtidas, pela equipe de auditoria, através dos dados do Contrato nº 041/2018 - Dispensa nº 001/2018 (fls. 108/110 e 122/128 do doc. 153), de pesquisas realizadas no BPS (doc. 72) e exame das Notas fiscais nº 58 (fls. 12 do doc. 67 e 77), nº 61 (fls. 04 do doc. 66 e 76), nº 64 (fls. 04 do doc. 67 e 75), nº 65 (fls. 08 do doc. 66 e 74) e nº 67 (fls. 08/09 do doc. 67 e 73).

A Auditoria diz que as despesas realizadas com os itens ora analisados encontram-se acima dos valores razoáveis, a partir dos critérios propostos, e geraram para o município um dano de R\$ 58.312,78, contrariando os princípios constitucionais da economicidade e da eficiência. Cita também que, “de acordo com a Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 8.666/93), os preços e condições do pagamento são cláusulas necessárias de todo e qualquer contrato administrativo (art. 55, inciso III). Seu descumprimento caracteriza inadimplemento contratual e representa grave afronta ao princípio da legalidade, visto que o reajuste de preços é excepcionalidade na contratação pública e deve respeitar as exigências legais”.

E conclui o Relatório em relação a este ponto:

(...)

Desta forma, recai a responsabilização pelas irregularidades identificadas à ordenadora de despesas, Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, Secretária Municipal de Saúde, devendo ressarcir o erário no montante de R\$ 58.312,78. Sujeitando-se, ainda, à multa prevista no art. 73, inc. II, da Lei Estadual nº 12.600, de 14 de julho de 2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas).

Solidariamente à agente pública envolvida, também resta passível de responsabilização a empresa fornecedora,



conforme entendimento pacificado pelo Tribunal de Contas da União - TCU - em recente incidente de uniformização de jurisprudência, analisado pelo plenário no Acórdão n.º 321 /2019.

Defesa

Pessoalmente notificada, a Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, Secretária de Saúde do Município de Betânia, aduz que os preços praticados foram devidamente cotados no mercado, sendo contratada a proposta com preços abaixo do mercado, anexando nova pesquisa de mercado, para demonstrar a inexistência de superfaturamento. A pesquisa foi efetuada no período entre 27/11/19 e 18/12/2019 (doc. 298).

Por sua vez, a empresa fornecedora Gomes Com. de Medicamentos Ltda aduz que não assiste razão ao apontamento da auditoria, pois “os preços praticados pela empresa foram dentro da margem do mercado ou ainda abaixo dos preços praticados pelo mercado. Isso é percebido quando é realizada uma ampla pesquisa de preços elaborada a partir de um levantamento de valores habitualmente pagos pelos medicamentos.”

A retrorreferida empresa traz à baila tabelas de preços praticados em conformidade com a Revista de Preços da Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico (ABCFARMA), constantes nos docs. 260/261. Alega ainda que o Município está localizado no sertão pernambucano, “no Brasil Profundo, onde o acesso a bens de primeira necessidade e medicamentos é bastante difícil, o que eleva o valor médio a ser pago para acima da média dos bancos de dados habitualmente utilizados como parâmetro pela equipe técnica deste Colendo Tribunal.”

Em relação à diferença existente entre o preço pago na nota fiscal e o contratado, a empresa defendente alega que os preços praticados foram ainda abaixo do valor de mercado, invocando “a cláusula *rebus sic stantibus*, que finca no ordenamento jurídico pátrio a Teoria de Imprevisão frente à rigidez da *pacta sunt servanda*, é amplamente aplicada no Direito Administrativo em situações de desequilíbrio contratual que torne excessivamente oneroso o negócio jurídico para algum dos sujeitos envolvidos no ato, possibilitando a repactuação.”

Por fim, em relação a esse ponto, requer que seja desconsiderado o apontamento e, subsidiariamente, que seja realocado para o campo das meras recomendações.

Análise

Conforme destacado pela Equipe de Auditoria, ocorreram despesas com aquisição de medicamentos por parte do Município de Betânia, através do Processo Licitatório n° 011/2018 - dispensa 01/2018



(doc. 153), junto ao fornecedor de medicamentos Gomes Com. de Medicamentos Ltda. para a aquisição de medicamentos, em caráter emergencial, pelo período de 60 (sessenta) dias, tendo ocorrido o superfaturamento de preços de 80 itens, de um total de 91 itens integrantes da dispensa, levando em conta o valor contratado comparando a média de preços obtida através do Banco de Preços da Saúde -BPS (dados obtidos pelo Ministério da Saúde por região, no caso, no Estado de Pernambuco). Além disso, houve também superfaturamento, tendo em vista que os preços praticados nas notas fiscais foram superiores aos contratados, que já estavam acima dos preços de mercado, resultando em um superfaturamento no valor de R\$ 58.312,58.

A equipe de auditoria comprovou através de documentação extensa a existência do superfaturamento dos medicamentos, tendo os valores da aquisição sido bem mais elevados que os valores da pesquisa de preços constantes no BPS.

A defendente, Sra. Núbia, anexou documentação trazendo nova pesquisa de preços, porém não traz a fonte da pesquisa e traz informações datadas de novembro e dezembro de 2019, período bastante ulterior ao da aquisição de medicamentos, sem levar em consideração a elevação de preços de medicamentos, que, conforme pesquisei, foi de 2,38% em 2018 (DOU de 29/03/2018) e 4,33% em 2019 (DOU de 29/03/2019) em média, conforme dados da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), razão pela qual desconsidero em minha análise.

Destaque-se que os valores da pesquisa de preços constantes no BPS é uma referência já consolidada no âmbito dos órgãos de controle, isso pode ser visto no Manual de Orientações para Aquisições Públicas de Medicamentos, e no Acórdão 2.901/2016 do TCU:

(...) se empregado da forma adequada, a utilização do BPS como referência de preços é plenamente válida e desejável, seja pelo gestor público, para balizar o preço de suas contratações, seja pelo TCU ou por outros órgãos de controle, para avaliar a economicidade dos contratos (...)

Quanto à adoção da publicação na Revista de Preços da Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico (ABCFARMA) como parâmetro para preços de mercado, cabe aqui trazer as considerações vistas na análise no processo Tomada de Contas Especial nº 008.493/2000-8 - Acórdão nº 2041/2010 do TCU, que trata de situação similar.

33. Para descaracterizar a situação de superfaturamento, afirmam que os valores de venda dos medicamentos foram, inclusive, inferiores aos estabelecidos pela tabela da ABCFARMA. Ocorre que, os cálculos dos superfaturamentos foram feitos tomando como base os preços praticados em



outras licitações (Concorrências 02/99 e 02/00), a partir do cotejamento dos preços unitários dos itens com os praticados nestas licitações, o que faz com que parâmetros de comparação sejam diferenciados. Nesse ponto, há que se esclarecer, por importante, que os valores para venda, definidos na referida tabela, são os máximos possíveis, os quais, na prática, não são cobrados aos consumidores finais, haja vista a ampla concorrência do mercado de vendas de medicamentos, o que faz com que os descontos sejam cada vez mais atrativos e os preços finais sejam bem inferiores aos definidos como máximos na tabela da ABCFARMA. Assim, trazer preços máximos estabelecidos por essa tabela para referendar os preços de venda, não exclui os superfaturamentos constatados, vez que as compras têm que se basear nos preços corriqueiramente praticados no mercado, conforme preconiza o art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 e não em valores máximos estabelecidos em tabelas de referência de preços. Ademais, podemos citar diversas razões para que os preços da ABCFARMA não sejam aceitáveis em licitações públicas:

a) A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que o preço máximo ao consumidor constante da Revista ABCFARMA não se presta como parâmetro determinante de preços nas licitações públicas, uma vez tratar-se de lista de preços destinada ao mercado varejista (Decisão 214/2000 e Acórdão 35/2002 - TCU - 2ª Câmara; e Decisão 337/2002 - TCU - Plenário, ratificado pelo Acórdão 006/2003 - TCU - Plenário);

b) Também, é notório que os distribuidores/atacadistas obtêm dos laboratórios/fabricantes descontos consideráveis nos preços constantes da Revista ABCFARMA, assertiva facilmente comprovada através dos preços praticados pelas empresas atacadistas aqui envolvidas, para os mesmos medicamentos e fabricantes, em licitações na modalidade de Concorrência;

c) O preço da ABCFARMA é o preço máximo no balcão da farmácia para o consumidor final, em geral elas vendem abaixo, para os medicamentos no formato ético, ou seja embalado para uso individual. Nas licitações públicas, as licitantes são os fabricantes ou os distribuidores, portanto, sem intervenção e custos que envolvem as farmácias, podendo portanto vender a preços bem inferiores;

d) a escala e a frequência das compras estatais autorizam até mesmo negociações com os fabricantes para se conseguirem descontos ainda maiores.



A publicação Orientações para aquisições públicas de medicamentos/ Tribunal de Contas da União, 2018, p.27, assim dispõe a este respeito:

Do mesmo modo, as tabelas elaboradas por representantes do mercado farmacêutico, como, por exemplo, as tabelas da Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico – Abcfarma e Brasíndice, não são fontes adequadas para uma pesquisa de preços no âmbito das compras públicas. Essas tabelas consignam valores máximos para aquisição, no varejo, por consumidor final. Essa situação não se adequa às grandes aquisições do setor público, haja vista o efeito da economia de escala sobre os preços (Acórdãos 2.901/2016-Plenário, Ministro Redator Benjamin Zymler; 5.810/2017-2ªCâmara, Ministra Relatora Ana Arraes; 1.049/2004-Primeira Câmara)

Esta Corte de Contas no processo TC nº 0405002-2, em situação análoga, assim se manifestou

Ademais, a justificativa de que os preços de aquisição do município estão em conformidade com os preços máximos ao consumidor discriminados na publicação ABCFARMA já denuncia a maneira irregular de realização de suas compras, posto que não oferece nenhuma vantagem para a administração, tendo em vista que não é considerada a economia de escala, contrariando sobremaneira o princípio da economicidade.

Outro fato de extrema gravidade refere-se ao não cumprimento de cláusulas contratuais, no caso específico do item 2.1.1.1 do contrato nº 0041/2018, que versa a respeito do não reajustamento dos valores contratados. Observe-se que o contrato foi feito de forma emergencial, isto é, para entrega imediata dos bens contratados. Ainda assim, os valores constantes dos pagamentos das notas fiscais foram acima dos contratados. Em razão disso, a invocação, pela defesa, da cláusula *rebus sic stantibus*, que finca no ordenamento jurídico pátrio a Teoria de Imprevisão frente à rigidez da *pacta sunt servanda*, não seria aplicável no caso em questão.

Nesse cenário, entendo que restou configurado o dano ao Erário apontado pela auditoria desta Casa, razão pela qual o montante de R\$ 58.312,78 (cinquenta e oito mil trezentos e doze reais e setenta e oito centavos) deve ser devolvido aos cofres públicos de forma solidária pela ordenadora da despesa ora considerada irregular, a então Secretária de Saúde local, Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, e pela empresa contratada Gomes Com. de Medicamentos Ltda., que forneceu medicamentos com valor superfaturado, por infração ao princípio da eficiência, estatuído no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, o qual



tem como corolário o princípio da economicidade, no sentido de os preços pagos pela Administração na aquisição de bens e serviços estarem limitados àqueles regularmente praticados pelo mercado.

Ademais, tenho que a conduta da agente pública anteriormente responsabilizada - ordenou o pagamento de despesas com a aquisição de medicamentos, por preço superior ao contratado, bem como em relação aos preços praticados no Estado de Pernambuco nas aquisições feitas por órgãos públicos, quando deveria ter sido diligente na realização das despesas - subsume-se às hipóteses previstas nos incisos II e III do art. 73 da Lei Orgânica do TCE-PE, cabendo, conseqüentemente, aplicação da penalidade pecuniária lá estabelecida.

2 - Aquisição de Medicamentos sem licitação e sem comprovação do recebimento

Equipe de Auditoria

Aponta a ocorrência de aquisição de 60 tipos de medicamentos sem licitação, apesar de já ter feito a compra de medicamentos em dois processos licitatórios durante o ano de 2018, o Processo Licitatório nº 009/2017 (Pregão Presencial nº 005/2017 - docs. 150/152) e o Processo Licitatório nº 011/2018 (Dispensa nº 001/2018 - doc. 153).

Os medicamentos identificados pela auditoria sem respaldo nas referidas licitações são os seguintes:



Descrição	Quant.	Nota Fiscal - NF	Preço Unitário NF(R\$)	Preço Total NF(R\$)
Hidrocortizona 50 Mg	200	27	7,97	1.594,00
Omeprazol 40mg	300	27	15,70	4.710,00
Soro Fisiologico 0,9	180	27	10,00	1.800,00
Hidrocortisona 100 Ml	200	30	7,97	1.594,00
Versa 40mg - Enoxaparina Sódica	20	36	113,70	2.274,00
Victoza 0,2 Mg - Liraglutida	8	36	480,00	3.840,00
Ciprofloxacino Inj	150	40	65,00	9.750,00
Metronidazol Inj	150	40	6,00	900,00
Beta Trinta Injetavel - Dipropionato De Betametasona + Fosfato Dissódico De Betametasona	60	41	20,37	1.222,00
Versa 40mg - Enoxaparina Sódica	10	41	135,00	1.350,00
Enoxaparina Sodica 40mg/0,4ml	10	46	60,00	600,00
Furosemida 20mg/2ml	300	46	2,50	750,00
Hidrocortizona 100mg/Ml Inj	200	46	7,00	1.400,00
Ciprofloxacino 200mg/100ml Amp	60	47	60,00	3.600,00
Ciprofloxacino 200mg/100ml Amp	70	50	65,00	4.550,00
Clindamicina 600mg/4ml 4ml Amp - Cloridrato De Clindamicina	200	50	6,50	1.300,00
Halo Decanoato 70,52mg/Ml C1 Amp - Decanoato De Haloperidol	100	50	25,00	2.500,00
Hidrocortizona 100mg/Ml Inj	200	50	7,00	1.400,00
Risperidona 1mg C1 Frs 30ml	30	50	25,00	750,00
Clor Sertralina 50mg 30cp C1 Eur-generico	50	52	49,80	2.490,00
Artrolive 30cap Ache (Cx) - Glicosamina + Condroitina	12	55	87,23	1.046,00
Enoxaparina Sod 40mg/0.4 Ml Amp	10	55	56,00	560,00
Furosemida 20mg/2ml Amp	400	55	1,20	480,00
Insulina Novolin N 100ui 10ml	20	55	60,37	1.207,00
Meritor 4 1000mg C - Glimepirida	5	55	79,66	398,00
Soro Fisiologico 0.9% 250ml Amp	180	55	7,85	1.413,00
Velija 60mg 30cpr Ret C1 Libb - Cloridrato De Duloxetina	15	55	135,48	2.032,00
Axonium 5mg 30cpr C1 Ache - Olanzapina	10	56	139,27	1.392,00
Assert 50mg C 30 Comp C1 - Cloridrato De Sertralina	17	56	69,96	1.189,00
Brasart 160mg C 30 Comp Rev - Valsartana	5	56	47,38	236,00



Descrição	Quant.	Nota Fiscal - NF	Preço Unitário NF(R\$)	Preço Total NF(R\$)
Coglive 8mg 30caps C1 - Bromidrato De Galantamina	10	56	166,20	1.662,00
Diosmin 500mg 30cpr Ache - Diosmina	16	56	69,00	1.104,00
Lipless 100mg C 90 Comp - Ciprofibrato	10	56	140,24	1.402,40
Losartana.Hidroclorotiazida 50+12,5mg	10	56	20,00	200,00
Novalgina 1g C/10cpr (Sanof) - Dipirona Monoidratada	16	56	18,44	295,04
Olmy Anlo 40 10mg C 30 Comp - Olmesartana Medoxomila + Anlodipino	18	56	64,16	1.154,88
Pondera 25mg C 20 Comp C1 - Cloridrato De Paroxetina	10	56	98,21	982,10
Prolopa 200/50mg 30cpr Roch - Levodopa + Cloridrato De Benserazida	31	56	91,01	2.821,31
Quelatus Mulher C 30 Caps - Polivitamínico	5	56	86,61	433,05
Remeron Soltab 15mg 30cpr Dispe C1 Supe - Mirtazapina	10	56	107,72	1.077,20
Velija 30mg 30cap Ret C1 Libb - Cloridrato De Duloxetina	12	56	67,77	813,24
Venalot 60cpr Take - Cumarina + Troxerrutina	6	56	91,28	547,68
Xarelto 10mg - Rivaroxabana	5	56	289,82	1.449,10
Coques 10cap 200mg C1 Euro - Celecoxibe	19	57	31,31	594,89
Daivobet Gel 30g Leo - Hidrato De Calcipotriol + Dipropionato De Betametasona	5	57	105,63	528,15
Depakene 500mg C 50 Comp C1 - Valproato De Sódio	20	57	69,87	1.397,40
Forfig 200mg 20cap Mome (Cx) - Silybum Marianum (L.) Gaerth	25	57	104,18	2.604,50
Hemifuma Quetia 50mg 30cp C1 Eur-generico - Hemifumarato de Quetiapina	10	57	123,22	1.232,20
Melocox 15mg 10cpr Euro - Meloxicam	12	57	34,94	419,28
Piemonte 10mg 30 Cpr Rev - Montelukaste De Sódio	10	57	52,99	529,90
Pisa 0,375mg 30 Cp Lib Prol C1 - Dicloridrato De Pramipexol	20	57	67,74	1.354,80
Topiramato 50mg C/60 Comp C1 Eur-generico	20	57	65,00	1.300,00
Xarelto 20mg C 28 Comp - Rivaroxabana	5	57	270,50	1.352,50
Duomo Hp 2mg+5mg Cx-30cap - Mesilato De Doxazosina	30	61	114,33	3.429,90
Antrofi Cr 30g+20aplic Euro	60	64	68,53	4.111,80
Ártico 1,5g+1,2g	30	65	175,36	5.260,80
Diovan 320mg - Valsartana + Hidroclorotiazida	30	65	97,34	2.920,20
Quelatus	30	65	71,01	2.130,30
Saccharomyces Cerevisiae - Florax Pediatrico	100	67	5,65	565,00
Apraz 2,0mg 30cpr B1 Hype - Alprazolam*	10	57	106,07	1.060,70
Benzoilmetronidazol 40mg/ml*	70	67	16,00	1.120,00
Soro Fisiologico 0.9% 500ml Amp*	300	55	9,00	2.700,00
Soro Fisiologico 500ml*	500	35	5,90	2.950,00
TOTAL (R\$)				109.835,00

Obs.: *Itens vencidos pela empresa Laise de Lima e Silva, consoante itens n.ºs 19, 158 e 201 da Ata de Registro de Preços n.º 007/2017. (Fls. 47/66 do Doc. 150).



As informações constantes no quadro acima citado têm como fontes a Ata de Registro de Preços nº 008/2017 (fls. 67/74 do doc. 150), o Processo Licitatório nº 011/2018 e Contrato nº 041/2018 (doc. 153) e Notas fiscais (docs. 73/77 e 144).

A equipe, em sua análise, também verificou a aquisição de medicamentos em quantidades superiores às contratadas. O resultado dessa análise foi resumido no quadro a seguir:

Item	Descrição	NF n.º	Qtd. máx. Edital	Qtd. NF	Preço Unitário (R\$)	Preço Total (R\$)
41	Benzoato de Benzila 250mg/MI	47, 42, 36, 44	200	280	11,00	3.080,0
53	Bupivacaina + Glicose	41, 42	200	250	10,64	2.660,0
77	Clorpromazina 25mg	36, 44, 50	240	400	3,02	1.208,0
94	Dimorf Inj. 10mg	35, 42	200	300	7,80	2.340,0
106	Fenitoina 5% 05ml	35, 41	100	150	4,42	663,0
109	Fenobarbital 4% B1 20 MI Frs	50, 36, 44, 42	200	280	5,00	1.400,0
148	Mesalazina 800mg C/30cpr	52	60	600	3,79	2.274,0
218	Olanzapina 10mg C/ 30 Cprs	55*	24	25	160,00*	4.000,0
		30, 27, 43, 42, 52, 49		82	134,99	11.069,1
		34, 40*		50	135,00*	6.750,0
186	Prometazina 50 Mg 02 MI	27, 34, 40, 46	800	900	3,00	2.700,0
194	Saccharomyces Boulardium 100mg (Florent Liquido)	34, 47, 30	400	500	5,63	2.815,0
		26*		300	5,65*	1.695,0
		52*		50	19,32*	966,0
198	Sertralina 50mg	34, 40, 46	2400	4000	1,66	6.640,0
TOTAL (R\$)						50.260,1

Obs.: * Notas Fiscais emitidas com valores superiores aos registrados na Ata de Registro de Preços nº 008/2017.

Fonte: Ata de Registro de Preços nº 008/2017 (Fls. 67/74 do Doc. 150) e Notas fiscais (Doc. 144)

Em referência ao Processo Licitatório nº 011/2018 (Dispensa nº 001/2018 - doc. 153), homologado em 23 de novembro de 2018, cujo valor foi de R\$ 102.115,10, a equipe de auditoria constatou que está bem acima do permitido em Lei (art.24, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93, ajustado pelo Decreto Federal nº 9412/18), que é de R\$ 17.600,00.

Analisando as movimentações nas entradas e saídas de medicamentos dos estoques da Prefeitura, no período de emissão das notas fiscais (docs. 70/71 e 78/85), através do Sistema de Controle de Acesso WEB do Ministério da Saúde (SCAWEB do sistema Hórus), a equipe de auditoria verificou que não ocorreu o registro da movimentação dos medicamentos constantes dos quadros citados anteriormente, não tendo, portanto, comprovação da liquidação da referida despesa. Assim considera o valor de R\$ 160.095,28 passível de ressarcimento aos cofres públicos pela ordenadora de despesas à época, Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, Secretária Municipal de



Saúde, e pela Empresa Gomes Com. de Medicamentos Ltda., solidariamente.

A auditoria imputa também a responsabilidade ao Secretário de Controle Interno do Município de Betânia, Sr. Wallace Lopes da Conceição, por omitir-se em definir e normatizar procedimentos para aquisição, recebimento, armazenamento e distribuição de bens e serviços para área de saúde, indo de encontro ao que prevê o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco a respeito da responsabilidade da instauração e acompanhamento desse controle pelo sistema de controle interno do município, em sua Resolução TC nº 0001/2009:

ANEXO I: ÁREAS E AÇÕES A SEREM ACOMPANHADAS PELO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO E, NO QUE COUBER, DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAIS

[...]

XIII - SAÚDE PÚBLICA

[...]

3. Definir norma prevendo procedimentos para aquisição, recebimento, armazenamento e distribuição de bens e serviços para a área de saúde.

Em face da não comprovação da existência de registros de entrada e saída do estoque do almoxarifado do Município, a equipe de auditoria imputa a devolução aos cofres públicos do valor correspondente, visto que a conduta infringe os preceitos da Lei Federal nº 4.320/64, arts. 62 e 63, destacando ainda o Acórdão nº 818 /2019, proferido pela 2ª Câmara do TCU, aqui reproduzido:

Voto do relator Marcos Bemquerer Costa:

[...]

9. A falta de registros de entrada dos medicamentos no estoque e da consequente distribuição após o recebimento dos produtos pela prefeitura justificam a manutenção do débito de responsabilidade do ex-prefeito e da ex-secretária municipal de saúde, uma vez que persiste a falta de comprovação da correta aplicação dos recursos nos fins públicos a que se destinavam. Quanto às empresas fornecedoras, suas responsabilidades estão associadas ao fato de não ter sido comprovada a entrega dos medicamentos à prefeitura.

10. Cumpre destacar que apenas a existência de nota fiscal, desacompanhada de qualquer evidência de recebimento, é



insuficiente para afastar a possibilidade de ter havido pagamento sem a devida contraprestação do serviço, que poderia ter sido demonstrada mediante comprovantes da entrega dos medicamentos à prefeitura, da entrada no estoque e saída deste ou, mesmo, da distribuição aos usuários do SUS.

[...]

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Manoel Fernandes Moreira Filho e da Sra. Adriana de Lima Fernandes do Vale, bem como das empresas Call Med Comércio de Medicamentos e Representação Ltda. – ME e Cariri Medicamentos Ltda.;

9.2. condenar, de forma solidária, os responsáveis adiante especificados ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação deste Acórdão, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno) , o recolhimento das dívidas ao Fundo Nacional de Saúde – FNS, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas abaixo mencionadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.3. aplicar, de forma individual aos responsáveis abaixo listados, a multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei n. 8.443/1992, nos valores a seguir especificados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno) , o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor. (grifo nosso)

Por fim, a auditoria sugere o envio dos autos ao Ministério Público competente para adoção de medidas cabíveis, por se tratar de ato de improbidade administrativa, que causa lesão ao erário, consoante o artigo 10 da Lei Federal nº 8.429/1992.

Defesa



Os defendentes, Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, Secretária de Saúde do Município de Betânia, e o Sr. Wallace Lopes da Conceição, Secretário de Controle Interno do Município, trouxeram em sua defesa os seguintes argumentos:

- a aquisição foi necessária, uma vez que teria que fazer novo processo licitatório e não haveria tempo, haja vista que teria que atender à população neste período e que, não atendendo a população “ocasionaria o caos social, com consequências graves à saúde populacional, houve a realização da referida dispensa, de forma pontual, tão somente para suprir a necessidade naquele momento e elaborar o devido termo de referência e estabilizar a situação.”
- cita o art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93, como argumento para a compra emergencial, e que não ocorreu má-fé dos agentes envolvidos;
- em alguns momentos ocorreu o não registro da entrada e saída dos medicamentos, que já foi devidamente sanado;
- ocorreu a entrega efetiva dos medicamentos, apontados no relatório de auditoria como não entregues, por meio da comprovação dos números dos lotes e do rastreio da medicação, anexando documento para tal (docs. 301, 302, 304/306);
- recorre ao art. 165 da Retroreferida Lei Federal nº 8.666/93, a respeito da alteração do valor do contrato;
- por fim, aponta que em nenhum momento é possível apontar não recebimento dos medicamentos, bem como que houve dano ao erário, solicitando o afastamento das irregularidades, ou colocando no campo das ressalvas e recomendações.

Em sua defesa, a empresa fornecedora de medicamentos, responsabilizada solidariamente, aduz que:

- o simples fato de a equipe técnica do TCE não ter localizado os registros de entrada e saída dos medicamentos na plataforma SCAWEB do sistema Hórus não implica que as mercadorias não foram entregues;
- a administração pública realizou a contratação da empresa em uma situação absolutamente emergencial: “Ora, vai de encontro às leis que regem a razão esperar que um pequeno município do Sertão Pernambucano realize um procedimento demorado e custoso como o de uma licitação para garantia do direito à saúde da população em uma situação de emergência, direito esse que,



em dados casos, vem a se confundir com o próprio direito à vida.” A dispensa de licitações está amparada no art. 24 da Lei Geral de Licitações.

- em razão da situação de emergência, certas etapas de registro de entrada e saída do medicamento deixaram de ser realizadas, assim como se percebeu, em meio à conjuntura local, a necessidade de adquirir medicamentos em quantidade superior à estimada, remodelando o pacto inicial em acordo com o interesse público;
- que a entrega dos medicamentos foi realizada, como se pode ver pela documentação anexada ao processo, em que há os números dos lotes pelos quais se pode realizar o rastreamento da medicação (doc. 2);
- que a legislação permite a modificação do valor do contrato quando necessária a realização de acréscimo ao objeto original, inclusive unilateralmente pelo ente público, citando o art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93; e,
- Apesar do limite de 25% de acréscimo, “o município se encontrava em uma situação excepcional, sendo-lhe muito mais econômico e crucial realizar a aquisição dos produtos com a empresa que já havia sido contratada em vez de finalizar majorando os custos de transação (e até pelas vidas que poderiam ser perdidas) na pendência da publicação de novo edital e realização de novo procedimento licitatório. “

Por fim a empresa defendente alega que não assiste razão às alegações da equipe de Auditoria, devendo ser desconsiderado o apontamento ou, quando muito, deve-se realocá-lo para o campo das recomendações.

Análise

Impende destacar que, com vistas a assegurar a igualdade de oportunidades entre os interessados em contratar com o Poder Público, bem como possibilitar a escolha objetiva da proposta mais vantajosa para a Administração, o art. 3º da Lei nº 8.666/93 prevê a obrigatoriedade da realização da licitação. As referidas irregularidades, de acordo com a auditoria, estão em desacordo com as seguintes legislações:

O artigo 37 da Constituição Federal, em seu inciso XXI, determina que:



XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Já a Lei Federal nº 8.666/1993 dispõe em seu artigo 2º que:

Art. 2º - As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Quanto à aquisição de 60 tipos de medicamentos sem licitação, observo que não houve a formalização do processo de dispensa de licitação, bem como a comprovação do que exige o art. 26, parágrafo único, incisos I, II e III, da Lei Federal nº 8.666/93, ou seja, a caracterização da situação emergencial, razão da escolha do fornecedor e justificativa do preço.

Especificamente com relação à alegada situação de emergência, registro que, compulsando os autos, observei não constar a devida comprovação de tal situação - no mínimo, deveria ter sido acostado aos autos eventual Decreto Estadual acerca da referida situação, caso em que não ocorreu.

No caso da aquisição de medicamentos em quantidade acima do contratado, sem que houvesse, no mínimo, aditivo contratual, a empresa defendente mais uma vez alegou que, devido à situação de emergência, a Prefeitura não fez os devidos procedimentos.

Em relação às falhas encontradas referentes ao não registro dos medicamentos no sistema informatizado SCAWEB do Sistema Hórus, ficando o Município sem comprovar a movimentação de entradas dos medicamentos, bem como de sua utilização, regra básica no controle de bens patrimoniais, bem como exigência do Ministério da Saúde, consta, em peça defensiva da empresa fornecedora, que a Prefeitura não o fez em razão da situação de emergência, que certas etapas de registro de entrada e saída do medicamento deixaram de ser realizadas. Registro mais uma vez que os Secretários municipais de saúde e de controle interno não se defenderam em nenhum momento, tendo esta defesa sido feita pela empresa responsabilizada de forma solidária pela equipe de auditoria.



Verifico que as defesas acostaram documentos que comprovariam a entrega efetiva dos medicamentos, apontados no relatório de auditoria como não entregues, anexando relação na qual consta a nota fiscal, o medicamento e o número do lote. Analisando-os, constato que nem todos os medicamentos descritos nas referidas notas fiscal estão devidamente registrados com o número do lote, bem como não constam os registros relativos às notas fiscais nº 35 e 42, nos documentos anexados pelos defendentes, demonstrando falhas na comprovação. Além disso, o retrorreferido relatório não tem a fonte de onde vieram tais informações.

Tenho que restam evidenciadas as desconformidades descritas pela auditoria no presente tópico, mormente quanto à deficiência como se dá o controle de medicamentos no âmbito de Betânia, as quais são passíveis de serem repreendidas com aplicação de multas, nos termos da Lei Orgânica deste Tribunal. Todavia entendo que não cabe a imputação de débito, apontada pela auditoria, uma vez que não está evidenciado, nestes autos, o efetivo dano apontado no Relatório. A determinação de ressarcimento do valor total gasto com os medicamentos tratados neste tópico poderia ensejar o enriquecimento ilícito da Administração, sendo razoável entender que parte dos medicamentos em questão foram utilizados pela Prefeitura Municipal.

São responsáveis pelas falhas tratadas neste tópico a Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, Secretária de Saúde do Município de Betânia à época, ordenadora das despesas indevidas, e o Sr. Wallace Lopes da Conceição, Secretário de Controle Interno, por ter-se omitido em definir os critérios e em controlar os procedimentos voltados para recepção, armazenamento e distribuição de bens adquiridos, como preceitua a Resolução TC nº 0001/2009, ficando ambos sujeitos à multa prevista no art. 73, inciso II, da Lei 12.600/2004.

Por fim, também deve ser expedida determinação à Administração municipal no sentido de expedir regulamentação voltada ao controle de medicamentos, em que as atribuições e responsabilidades de cada ator do processo estejam claramente postas, além de implantar um sistema informatizado de controle de estoque de insumos e medicamentos do município.

3 - Sobrepreço e posterior superfaturamento no valor de R\$ 53.945,53 referente às despesas com medicamentos decorrentes do Pregão Presencial nº 005/2017

Equipe de Auditoria

Aponta que ocorreu sobrepreço quando da formação do preço estimado para aquisição de medicamentos objeto do Processo Licitatório nº 009/2017 (Pregão Presencial nº 005/2017 - docs. 150



/152) e, ainda, quando da análise das notas de empenho e notas fiscais das referidas despesas (docs. 143/144, 159/161 e 163/168), verificou-se também a ocorrência de superfaturamento.

Em relação ao tema, a auditoria constatou que a Prefeitura não seguiu o Boletim Informativo da Procuradoria Consultiva nº 11/2014, expedido pela Procuradoria Geral do Estado, que versa sobre o entendimento acerca do procedimento de pesquisa de preços no âmbito do Estado de Pernambuco:

Boletim Informativo da Procuradoria Consultiva nº 11/2014

(...)

2. Procedimentos para pesquisa de preços para confecção de orçamento referencial em certames licitatórios.

Uma das maiores dificuldades encontradas no planejamento de licitações públicas é a confecção do orçamento referencial, sendo certo que equívocos cometidos nessa fase podem comprometer toda a contratação, daí porque a importância de ser promovida uma pesquisa de preços com a maior amplitude possível. Nesse sentido, a União editou a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05, de 27 de junho de 2014, dispondo sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Conquanto não sejam tais recomendações aplicáveis à Administração estadual, entende-se relevante utilizá-las como diretrizes nos processos licitatórios processados no âmbito do Estado de Pernambuco, dada a importância dos preceitos nela contemplados. Em síntese, são previstos os seguintes meios de pesquisa de preços: (a) portal de compras governamentais; (b) pesquisa em mídia especializada e em sítios eletrônicos; (c) contratações similares de outros entes públicos, em execução ou recentes (contratos concluídos nos últimos 180 dias) e, por fim, (d) pesquisa com fornecedores. Pode-se acrescentar, em relação às formas de composição do preço, que a pesquisa junto a fornecedores é, em geral, aquela que apresenta maiores deficiências, justamente por não ser acompanhada de uma comprovação dos dados apresentados, devendo, portanto, ser dada preferência às demais formas de orçamentação, que, em geral, refletem informações mais condizentes com os parâmetros do mercado. (grifo nosso)

A auditoria traz ainda o entendimento de que o banco de preços em saúde (BPS) do Ministério da Saúde, que registra valores de compras de medicamentos realizadas em todo o país por entidades da Administração Pública federal, estadual e municipal, é a base para a pesquisa de preços de medicamentos. Tal referência já está consolidada no âmbito dos órgãos de controle, isso pode ser visto no



Manual de Orientações para Aquisições Públicas de Medicamentos e no Acórdão 2.901/2016 do TCU:

(...) se empregado da forma adequada, a utilização do BPS como referência de preços é plenamente válida e desejável, seja pelo gestor público, para balizar o preço de suas contratações, seja pelo TCU ou por outros órgãos de controle, para avaliar a economicidade dos contratos (...)

Em sua pesquisa efetuada no BPS, a auditoria utilizou como parâmetros as compras realizadas por entidades da administração pública no Estado de Pernambuco, preferencialmente, ou em estados do Nordeste, utilizando a média ponderada.

Foram selecionadas por amostragem 71 (de um total de 219) medicamentos incluídos na contratação. Em todos foram encontrados valores superiores à média do BPS, que variaram de 1,84% a 1256,50%.

Assim sendo, tendo a equipe detalhado a análise com base nas notas fiscais (docs. 143/144, 159/161 e 163/168), concluiu-se que o sobrepreço apontado na fase de contratação terminou por ensejar um superfaturamento de R\$ 53.945,53, distribuído pelas empresas vencedoras do certame licitatório:

- Gomes Com. de Medicamentos Ltda. (CNPJ: 35.624.105/0001-04) - R\$ 40.395,48
- Laíse de Lima e Silva (CNPJ: 23.706.033/0001-57) - R\$ 13.550,05

Assim sendo, de acordo com a equipe de auditoria, ficou constatado que o Fundo Municipal de Saúde de Betânia não realizou a necessária ampla pesquisa de preços de mercado, utilizando-se de uma composição de custo restrita aos fornecedores habituais. Tal “deficiência na pesquisa de mercado contribuiu para a existência de sobrepreço e posterior superfaturamento em ao menos uma parcela dos itens de medicamentos componentes do objeto licitado, violando o princípio da economicidade, previsto no art. 70, *caput*, da Constituição Federal de 1988 e causando dano ao erário.” Solicita a responsabilização pelo sobrepreço e posterior superfaturamento no valor de R\$ 53.945,53 (R\$ 40.395,48 + R\$ 13.550,05) da Secretária Municipal de Saúde, Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, e a aplicação da multa prevista no art. 73, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte de Contas. Entende também caber a responsabilização das empresas contratadas por proporem preços acima dos valores de mercado, infringindo o dever jurídico previsto no artigo 43, IV, da Lei Federal nº 8.666/1993, e fornecerem medicamentos com indícios de superfaturamento.



Além disso, aponta a área técnica que referidas ações caracterizam-se como atos de improbidade administrativa, consoante o artigo 10 da Lei Federal nº 8.429/1992, que causam lesão ao erário, sugerindo sejam enviados os autos ao Ministério Público competente para adoção de medidas que entender cabíveis.

Defesa

A Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, Secretária de Saúde do Município de Betânia à época, em sua defesa aduz que a “Lei de Licitações e Lei de pregão estabelece que as cotações podem ser realizadas na média de 03 cotações realizadas, não existindo assim qualquer irregularidade que possa ser desabonada a condutas dos responsáveis pelas cotações”. Anexa tabela de pesquisa de média de preços de 2019 (doc. 308) .

A Empresa Gomes Com. de Medicamentos Ltda., fornecedora de parte dos medicamentos constantes no Processo Licitatório nº 009/2017 (Pregão Presencial nº 005/2017), alega que:

- O município se encontrava em situação emergencial, “correndo o risco de deixar a população sem a medicação necessária para tratamento de enfermidades das mais simples às mais severas. Nesse sentido, não seria possível nem viável a realização de uma ampla pesquisa de preços.”
- O uso apenas dos preços lançados não evidencia qualquer intuito nebuloso ou má-fé de precificar a mercadoria em valor acima do preço habitual do mercado local.
- Os valores praticados não foram maiores do que o preço de mercado quando comparados aos valores indicados na Revista de Preços da ABCFARMA e “especialmente quando levado em conta o fato de se tratar de um município com difícil acesso aos bens adquiridos, o que naturalmente eleva o preço da mercadoria, tornando impertinente a média do Banco de Preços em Saúde utilizada pela Auditoria como parâmetro.”

A defesa da Empresa Laíse de Lima e Silva - EPP, descrita na peça defensiva com a nomenclatura de Medical Center Afogados da Ingazeira - EPP, inscrita no mesmo CNPJ (23.706.033/0001-57), outra fornecedora de parte dos medicamentos constantes no Processo Licitatório nº 009/2017 (Pregão Presencial nº 005/2017), alegou o que segue:

- não poderia manejar práticas de corrupção entre outros fornecedores para que estes ofertassem preços acima do



mercado, em benefício exclusivo de sua concorrente, e que, segundo foi supostamente apurado, em um valor de pouco mais de treze mil reais (R\$ 13.550,05);

- não haveria como ter-se um superfaturamento deste pequeno aumento em uma licitação em torno de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta e mil reais), ou seja, cerca de 7,5% (sete vírgula cinco por cento) do total; e
- a margem de lucro praticada pela MEDICAL CENTER “NÃO enseja qualquer tipo de superfaturamento nos produtos que vende ao setor público ou privado”, conforme se prova pelas notas fiscais de entrada, acostadas aos autos nos docs. 246/24, o que evidencia que a margem praticada pela MEDICAL CENTER encontra-se dentro dos parâmetros de mercado.

Análise

Há que se levar em conta que a pesquisa de preços, a despeito de ser um atributo legal, pode, conforme Acórdão nº 299/2011 - TCU, citado pela auditoria, "apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados."

Por tal razão, é adequada a adoção de outro parâmetro, como fez a auditoria ao eleger o Banco de Preços em Saúde (BPS) do Ministério da Saúde, para a verificação da compatibilidade dos preços praticados com os de mercado.

Os defendentes limitam-se a afirmar que foi efetuada pesquisa de preços e que seria impraticável adotar como referência o BPS, tendo em vista a dificuldade de acesso do município aos bens adquiridos, elevando o preço das aquisições; contudo, não comprova que os preços estão de acordo com os praticados na região.

Além disso, ao contrário do que afirma a defesa, o BPS pode em muito auxiliar o gestor, como traz a publicação do TCU - Orientações para Aquisições Públicas de Medicamentos. 2018. p. 34:

"(...)ao consolidar as informações de aquisições na Administração Pública, o BPS possibilita ao gestor ter uma referência de preços, com a facilidade de selecionar os registros que mais se aproximam da realidade de sua



contratação, mediante a consideração de região de fornecimento, quantitativos, fabricante, fornecedor, tipo de entidade contratante etc."

Cabe ainda considerar que as aquisições fracionadas, como as realizadas pela gestão ora em análise, deixam de ser mais econômicas para a administração, que poderia obter preços mais vantajosos em razão da economia de escala.

Assim sendo, embora a pesquisa de preços seja um atributo legal, como consta no Acórdão nº 299/2011 do TCU, citado pela Auditoria em seus relatos, a pesquisa retroreferida "pode apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados."

As alegações das defesas da empresa Gomes Com. de Medicamentos Ltda., em face da irregularidade, não trazem fatos novos, arguindo que a administração pública fez a pesquisa de preços com base na Lei Federal nº 8.666/93, bem como, devido à situação emergencial, não havia tempo hábil para tal, e que os preços foram praticados de acordo com o "mercado", quando comparados aos valores indicados na Revista de Preços da ABCFARMA, porém tais argumentos não foram demonstrados nos documentos acostados pela defendente aos autos.

Quanto à adoção da tabela ABCFARMA como parâmetro, cabe considerar que a publicação Orientações para Aquisições Públicas de Medicamentos/ Tribunal de Contas da União, 2018, p.27, assim dispõe a este respeito:

Do mesmo modo, as tabelas elaboradas por representantes do mercado farmacêutico, como, por exemplo, as tabelas da Associação Brasileira do Comércio Farmacêutico – Abcfarma e Brasíndice, não são fontes adequadas para uma pesquisa de preços no âmbito das compras públicas. Essas tabelas consignam valores máximos para aquisição, no varejo, por consumidor final. Essa situação não se adequa às grandes aquisições do setor público, haja vista o efeito da economia de escala sobre os preços (Acórdãos 2.901/2016-Plenário, Ministro Redator Benjamin Zymler; 5.810/2017-2ª Câmara, Ministra Relatora Ana Arraes; 1.049/2004-Primeira Câmara).

A empresa defendente Laíse de Lima e Silva - EPP também não trouxe fatos novos em seus argumentos, exceto por citar que não ocorreu superfaturamento, e, para comprovar a assertiva, juntou documentos (notas fiscais de entrada e saída) datadas de julho de



2017, quando as aquisições questionadas e examinadas pela equipe de auditoria são de maio de 2018. Resta, por consequência, desconsiderar tal argumento.

Entendo que as irregularidades apontadas pela equipe de auditoria são convincentes e deram origem aos sobrepreços constantes no certame licitatório ora analisado, que geraram um montante de R\$ 53.945,53, que, em minha compreensão, devem ser ressarcidos ao erário municipal, pela Secretária Municipal de Saúde, Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, bem como a aplicação da multa prevista no art. 73, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, sendo responsáveis solidariamente pelo montante a ser ressarcido as empresas Gomes Com. de Medicamentos Ltda, no montante de R\$ 40.395,48, e Laíse de Lima e Silva - EPP, no valor de R\$ 13.550,05.

Nesse cenário, recomendo à atual Administração municipal que, em futuras licitações, adote as seguintes medidas tendentes a evitar a repetição das irregularidades observadas, em especial, seguir o entendimento constante no Boletim Informativo da Procuradoria Consultiva nº 11/2014, da Procuradoria Geral do Estado, que, em síntese, prevê a necessária realização de pesquisa de preços com maior amplitude possível, por meio de:

- portal de compras governamentais;
- pesquisa em mídia especializada e em sítios eletrônicos;
- contratações similares de outros entes públicos, em execução ou recentes (contratos concluídos nos últimos 180 dias) e
- pesquisa com fornecedores.

Destacando-se que deve ser dada preferência aos primeiros, em razão de a pesquisa com fornecedores ser a que apresenta maiores deficiências.

Tais procedimentos têm o intuito de fazer com que a pesquisa de preços acostada aos certames licitatórios represente, o mais fielmente possível, os preços praticados pelo mercado.

4 - Recebimento de notas fiscais de medicamentos sem identificação dos lotes

Equipe de Auditoria

Constatou o recebimento de medicamentos e consequente pagamento com notas fiscais da empresas Gomes Com. de Medicamentos Ltda. (docs. 66/67 e 163/168) sem identificação dos



lotes, conforme exige a Anvisa e o Ministério da Saúde, quando deveria cumprir os normativos e rejeitar tais produtos. A equipe de auditoria disserta sobre o caso da seguinte forma:

De acordo com a Portaria SVS/MS nº 802/1998, que dispôs sobre o controle e a fiscalização em toda a cadeia dos produtos farmacêuticos, as empresas distribuidoras devem emitir notas fiscais contendo obrigatoriamente os números dos lotes dos produtos nelas constantes, in verbis:

Art. 13 As empresas autorizadas como distribuidoras tem o dever de:

[...]

X - Somente efetuar as transações comerciais através de nota fiscal que conterà obrigatoriamente o número dos lotes dos produtos farmacêuticos.

Igualmente, a Resolução-RDC Anvisa nº 320/2002, em seu artigo 1º, inciso I, dispõe que as empresas distribuidoras de produtos farmacêuticos só devem realizar transações comerciais e operações de circulação a qualquer título de produtos farmacêuticos por meio de notas fiscais que contenham obrigatoriamente os números dos lotes dos produtos.

Segundo a auditoria, estas normas garantem a rastreabilidade das transações e operações de entrada e saída de produtos farmacêuticos em sua cadeia de distribuição.

Cita Acórdãos do TCU (Acórdãos 9.301/2017-TCU-1ª Câmara e 1.890/2017-TCU-1ª Câmara) que tratam do assunto, e que a “ausência dos números dos lotes nas notas fiscais de medicamentos adquiridos com recursos públicos, somada a outros indícios, impossibilita atestar que os medicamentos foram efetivamente entregues, mesmo havendo medicamentos com especificações semelhantes no estoque.”

Conclui este ponto de auditoria sugerindo à Secretária Municipal de Saúde, Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, a aplicação de multa, nos termos do art. 73, III, da Lei Estadual nº 12.600/2004.

Defesa

A defesa da empresa Gomes Com. de Medicamentos Ltda. e a defendente Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, Secretária de Saúde do Município de Betânia, em relação a este ponto, apenas argumentam



que o município se encontrava em estado de emergência, e “pequenos erros de natureza meramente formal escaparam tanto do olhar da empresa contratada como do ente contratante.”

Juntam ao processo os números dos lotes dos medicamentos descritos no Relatório de Auditoria (doc. 262/266), através de uma tabela com um levantamento da listagem de identificadores do lotes da medicação fornecida (docs. 301, 302, 304/306).

Requerem que os documentos sejam examinados e que seja desconsiderado o apontamento, ou realocado para o campo de ressalvas e meras recomendações.

Análise

Quanto ao recebimento de medicamentos e consequente pagamento com notas fiscais da empresa Gomes Com. de Medicamentos Ltda. sem identificação dos lotes, conforme exige a Anvisa e o Ministério da Saúde, a defesa da empresa responsável pelo fornecimento das notas fiscais enviou tabela com um levantamento da listagem de identificadores do lotes da medicação fornecida, preparada pela mesma. Este documento, per si, não comprova que, de fato, esses foram os lotes dos medicamentos fornecidos à Prefeitura.

Assim sendo, entendo que cabe a aplicação de multa, nos termos do art. 73, III, da Lei Estadual nº 12.600/2004, à Secretária Municipal de Saúde do Município de Betânia, Sra. Núbia de Aguiar Magalhães.

Pelos motivos acima expostos, entendo também que cabe recomendação à Secretaria de Saúde, bem como à Secretaria de Controle Interno da Prefeitura, para providenciar e controlar a entrada e saída de medicamentos em conformidade com as normas contidas na Portaria SVS/MS nº 802/1998 e na Resolução-RDC Anvisa nº 320/2002.

5 - Contratação de empresa que tem servidora pública como sócia

Equipe de Auditoria

Foi verificado que a senhora Maria Isma Gomes Menezes também foi servidora municipal de Betânia, fazendo parte do quadro funcional daquele Município de 01/08/1989 a 30/09/2018, quando então se aposentou por invalidez, conforme Portaria nº 15, de 01 de outubro de 2018 (fls. 09 do doc. 157). A referida servidora também fez parte do quadro societário da empresa Gomes Com. de Medicamentos Ltda., a qual permaneceu na empresa de 23/03/1991 a 18/05/2018 (doc. 181).



A equipe de auditoria, após consulta realizada no Sistema Tome Conta (docs. 179/180), constatou que a empresa Maria Isma Gomes Betânia ME/Gomes Com. de Medicamentos Ltda. (CNPJ nº 35.624.105/0001-04), participou dos seguintes processos licitatórios do Município de Betânia:

Modalidade Licitatória	Objeto	Contrato	Vigência	Valor (R\$)
Pregão Presencial nº 5/2017	Aquisição de medicamentos	Contrato n.º 033/2017	19/09/17 a 19/12/17	75.144,00
		Contrato n.º 029/2017	02/08/17 a 22/06/18	50.004,00
		Contrato n.º 021/2017	22/06/17 a 22/06/18	75.144,00
		Contrato n.º 035/2017	20/11/17 a 20/02/18	25.006,00
		Contrato n.º 002/2018	03/01/18 a 03/04/18	40.000,00
		Contrato n.º 023/2018	21/05/18 a 21/06/18	140.000,00
		Contrato n.º 031/2018	27/05/18 a 27/09/18	1.100.620,00
Dispensa nº 1/2018	Aquisição de medicamentos	Contrato n.º 041/2018	23/11/18 a 23/01/19	102.115,10
TOTAL (R\$)				1.608.033,10

Fonte: Sistema Tome Conta - Licitações e Contratos - 35.624.105/0001-04 - MARIA ISMA GOMES BETANIA - ME (Docs. 179/180)

Tal situação afronta, de acordo com a auditoria, o disposto no art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, que assim determina:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

[...]

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. (grifo nosso)

A equipe de auditoria cita também o jurista Marçal Justen Filho ao se referir ao art. 9º da Lei Federal nº 8.666/93:

Impedimento do servidor e o princípio da moralidade. Também não podem participar da licitação o servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. Também se proíbe a participação de empresas cujos sócios, administradores, empregados, controladores, etc., sejam servidores ou dirigentes dos órgãos contratantes. Essa vedação reporta-se ao princípio da moralidade, sendo pressuposto necessário da lisura da licitação e contratação administrativa. A caracterização de participação indireta contida no § 3º aplica-se igualmente aos servidores e dirigentes do órgão (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10ª edição. São Paulo: Dialética, 2004 – p. 191, grifo nosso).

Destaca a auditoria sentença promulgada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), em que a aplicação do inciso III do art. 9º da



retroreferida Lei Federal ocorre, mesmo em caso de servidor licenciado, citando:

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - DESCLASSIFICAÇÃO - EMPRESA - SERVIDOR LICENCIADO - ÓRGÃO CONTRATANTE. Não pode participar de procedimento licitatório, a empresa que possuir, em seu quadro de pessoal, servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação (Lei nº 8.666/93, artigo 9º, inciso III). **O fato de estar o servidor licenciado, à época do certame, não ilide a aplicação do referido preceito legal, eis que não deixa de ser funcionário o servidor em gozo de licença.** Recurso improvido. (STJ – REsp 254115/SP, Rel. Ministro GARCIA VIEIRA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/06/2000, DJ 14/08/2000, p. 154, grifo nosso).

A respeito da responsabilização da equipe de pregoeiros que participou do processo licitatório pregão Presencial nº 05/2017, a auditoria cita também o art. 3º da Lei Federal nº 10.520/2002:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte: [...] IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, **o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.** (grifo nosso)

A auditoria conclui este item arguindo que, em razão da participação em licitação pública de empresa cuja sócia integra os quadros da entidade contratante, houve afronta aos princípios de isonomia, impessoalidade e de moralidade, sendo cabível multa às seguintes pessoas envolvidas:

- Prefeito do Município de Betânia, Sr. Mário Gomes Flor Filho, por omitir-se do dever de acompanhar, fiscalizar e verificar a execução das atribuições dos seus subordinados;
- Secretária Municipal de Saúde, Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, por homologar procedimento licitatório, bem como firmar contrato em favor de empresa que possui como sócia agente público do município, quando deveria determinar a sua anulação;
- Pregoeira Ellida Darliane Rafaela da Silva Araújo e equipe de apoio da pregoeira, composta da Sra. Jessica Menezes Silva e do Sr. Renato Leite Filho, por omitir-se da função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos ao pregão e ao cadastramento de licitantes, quando deveriam ter verificado o vínculo funcional dos sócios das empresas licitantes com a Administração



Pública de Betânia e, conseqüentemente, ter vedado a participação da empresa no certame licitatório, conforme art. 9º, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93.

- Empresa Gomes Com. de Medicamentos Ltda, por participar indevidamente de certame licitatório, visto que a empresa possuía sócia que também era servidora na entidade contratante, quando deveria abster-se de participar do processo licitatório, conforme previsão legal, art. 9º da Lei Federal nº 8.666/93.

Defesa

A defesa da empresa Gomes Com. de Medicamentos Ltda., para análise, em relação a este ponto, aduz o seguinte:

- que a auditoria deveria se limitar ao exercício de 2018, uma vez que o quadro apresentado no Relatório inclui a análise de contratos com obrigações não abrangidas pelo exercício em estudo com “o especial fito de prejudicar e culpabilizar os defendentes. Notadamente, tudo referente aos anos 2017 e 2019 não deveria ser objeto de análise com fim de punir nenhum interessado do processo”;
- que a Sra. Maria Ismar Gomes buscou se desvencilhar ora do cargo público que ocupava, ora do quadro societário da empresa contratada, o que evitaria o transtorno que enfrenta indevidamente no presente processo, pois, desde abril de 2006, a Sra.” Maria Ismar Gomes se afastou da função que desempenhava e veio, desde então, engendrando esforços no sentido de se manter afastada e se desligar do cargo. Foi, inclusive, instaurado um processo judicial cujos autos seguem anexos (doc. 272/291) que pôs sob júdice o vínculo com a administração pública.”
- aposentou-se em outubro de 2018, retirando-se definitivamente do cargo;
- Quanto aos esforços empenhados para se afastar da empresa, os documentos ora anexados (docs. 267/269) já amealhados aos autos da presente Auditoria sob numeração 181 demonstram o progressivo afastamento e desfazimento dos vínculos da Sra. Maria Ismar Gomes com a empresa farmacêutica. Os documentos consubstanciam, sucessivamente, uma transformação da empresa em sociedade e uma alteração para a retirada da sócia já em 30 de abril de 2018, não havendo que se falar em grave irregularidade ou em qualquer grande lapso temporal de prestação indevida de serviços através da empresa em questão.



- que ocorreu um período de pequena irregularidade tão curto e de transição para se livrar de vínculos com imbrólios jurídicos que não deveria ser objeto de apreciação com fito de impor qualquer punição;
- que os motivos que levaram à contratação da empresa “são plenamente razoáveis. Como de praxe para municípios do interior pernambucano, com os poucos recursos que possuem, não foi utilizado critério arbitrário qualquer, tão menos com o fim de auferir ganhos pecuniários sem causa, mas apenas o critério da prevalência da proposta com a maior economia de recursos, conforme determina o Certame Público e a legislação pertinente”.
- que, “diante da total ausência de dano ao erário ou enriquecimento ilícito ou qualquer privilégio dado à defendente quando da contratação com o Poder Público”, requer a realocação do apontamento para o campo das recomendações.

A defesa feita em conjunto pelos Srs. Mário Gomes Flor Filho, Núbia de Aguiar Magalhães, Ellida Darliane Rafaela da Silva Araújo, Jessica Menezes Silva e Renato Leite Filho argumenta que:

a Sra. Maria Ismar Gomes não estava em exercício de cargo quando das realizações das contratações com a prefeitura municipal de Betânia, estava sob juízo o retorno ao cargo, então, não haveria qualquer influência ou beneficiamento aos certames licitatórios, inclusive, verifica-se que a mesma foi aposentada pela Prefeitura Municipal.

Análise

Quanto a este item, resta clara a ocorrência da irregularidade, reconhecida, inclusive, pela empresa defendente, a qual expõe motivos de ordem pessoal a respeito da servidora à época do Município de Betânia, os quais não retiram a mácula da irregularidade apontada pela equipe de auditoria.

Em relação ao argumento da empresa defendente de que o exame de auditoria deveria se limitar ao exercício de 2018, tendo o pregão ocorrido em 2017, entendo que tanto parte da execução do contrato, bem como diversas aquisições de medicamentos foram efetuados no exercício de 2018, razão esta para serem objeto da auditoria .

Assim sendo, mantenho os termos constantes do relatório de auditoria, imputando, assim, multa nos termos do art. 73, III, da Lei Estadual nº 12.600/2004 ao Prefeito do Município de Betânia, Sr. Mário Gomes Flor Filho, a Secretária Municipal de Saúde, Sra. Núbia de



Aguiar Magalhães, bem como à Pregoeira, Ellida Darliane Rafaela da Silva Araújo.

6 - Ausência de critérios de seleção e de prestação de contas de bolsistas

Equipe de Auditoria

Consta em relatório que a Prefeitura Municipal de Betânia efetuou contratação de bolsistas sem critérios de seleção e sem a devida prestação de contas do acompanhamento das atividades por eles desenvolvidas.

Apesar da existência de Lei Municipal regulamentando a contratação de bolsistas (Leis Municipais nº 699/2017 e nº 743/2018), foi constatada a ausência de critérios para o preenchimentos das vagas, estando este fato, de acordo com a auditoria, ferindo o Princípio da impessoalidade/isonomia, não sendo possível verificar objetivamente os critérios da escolha dos bolsistas.

A auditoria cita a Lei Municipal, a seguir descrita:

A Lei Municipal nº 699/2017 estabelece:

Art. 2º – Fica autorizada a contratação de pessoas com formação mínima de 2º Grau completo, com fito a atender as turmas de Educação Infantil de 0 a 3 e os alunos com necessidades especiais que necessitam de acompanhamento.

Art. 3º – Os bolsistas serão contratos mediante seleção prévia, capacitação de 60 horas teóricas e práticas, obtendo a frequência mínima de 90% do total, seleção final realizada pelo Grupo Técnico Municipal, com o apoio da supervisão da escola.

...

Art. 6º Não haverá subordinação jurídica entre os bolsistas e a Administração Pública Municipal, mas, tão somente, acompanhamento das atividades desenvolvidas pelos mesmos, através de profissional designado pela unidade escolar beneficiada, com vistas ao cumprimento dos objetivos sociais e institucionais da presente lei.

A auditoria questiona que o acompanhamento das atividades desenvolvidas pelos bolsistas não consta na documentação de prestação de contas das referidas despesas, tendo somente a declaração de que os mesmos desenvolveram suas atividades e o registro da assinatura dos bolsistas (docs. 94/98 e 101).



Por fim, solicita a responsabilização do Prefeito do Município, Sr. Mario Gomes Flor Filho, pela conduta de deixar de estabelecer critérios para a seleção de bolsistas e para a prestação de contas por parte desses, quando deveria instituir rotinas e procedimentos de controles para garantir a impessoalidade e transparência no âmbito da Administração Pública.

Defesa

Pessoalmente notificado, para fins de apresentação de defesa, no prazo regulamentar de 30 (trinta) dias, à irregularidade que lhe foi atribuída no Relatório de Auditoria, o Sr. Mario Gomes Flor Filho, Prefeito do Município, deixou transcorrer *in albis*, não apresentando a este órgão de controle externo qualquer justificativa para a irregularidade.

Análise

A realização de seleção pública, incluindo aí a contratação de bolsistas, impõe-se por força dos princípios da moralidade e da impessoalidade. Houve tempo mais do que suficiente para a realização, no mínimo, de uma seleção pública simplificada.

Tenho destacado em diversos votos (vide como exemplo o Processo TCE-PE nº 1201961-6) que prolatei que esta Casa tem entendimento pacificado de que a ausência do procedimento ora em tela configura infração aos Princípios da Impessoalidade e da Eficiência. É imperativo que toda a Administração Pública proceda à escolha dos contratados com base em critérios objetivos, por meio de uma seleção pública, mesmo que de forma simplificada, quando não houver tempo hábil para um procedimento mais apurado, o que restou por não ocorrer com relação aos atos ora em julgamento.

Entendo pelo acatamento das alegações da auditoria neste ponto.

Quanto ao pagamento de despesas com bolsistas sem comprovação, entendo por afastar o apontamento em tela, uma vez que restou configurada apresentação de documentos suporte ao pagamento das referidas despesas, ainda que sem a informação a respeito do detalhamento das atividades desenvolvidas. Todavia cabe recomendação no sentido de que a Prefeitura detalhe as atividades desenvolvidas por cada bolsista, mensalmente.



7 - Falta de controle e comprovação com a despesa com combustíveis

Equipe de Auditoria

Foi constatada a inexistência de controles das despesas realizadas com o consumo de combustíveis e de lubrificantes realizado pela Prefeitura, tanto por parte dos veículos de sua propriedade, quanto dos veículos locados.

A equipe de Auditoria, através de ofício (doc. 184), solicitou extensa documentação a respeito dos controles de consumo de combustíveis, bem como identificação dos veículos (próprios e locados), e dos respectivos condutores.

Em resposta (doc. 124), a Prefeitura Municipal de Betânia informou que não dispõe de ficha de controle e relatório mensal de abastecimento dos veículos (próprios ou locados), que os veículos ficam à disposição das Secretarias Municipais, sem limite de quilometragem, e que, em 2017, foi realizada contratação de empresa para gerenciamento e abastecimento de veículos que vigorou apenas até março de 2018. Apresentou relação de veículos próprios e locados da Prefeitura (doc. 123). Também apresentou relação de veículos locados da Prefeitura (doc. 112/121), bem como os processos licitatórios (doc. 125 a 130) de locação de veículos e declaração de que não dispõe de boletins de medição referente à locação de veículos e caminhões (doc. 110). De acordo com relação fornecida pela Prefeitura, a sua frota de veículos é composta por 33 veículos próprios e 08 veículos locados.

Foi constatado que os processos de comprovação das despesas são compostos de notas fiscais com informações apenas da descrição dos produtos, quantidades e valores unitários e totais, sem indicação das placas dos veículos abastecidos, inexistindo, ainda, atestos nas notas fiscais pelos condutores autorizados. A equipe ainda verificou que:

- não há controles da quantidade de combustíveis abastecida em cada veículo;
- não existe indicação de itinerário dos veículos, nome dos motoristas e valor por litro de combustível no momento de abastecimento, apenas nota fiscal para pagamento da despesa;
- não foram apresentados os cupons fiscais de abastecimento; e
- não existe totalização mensal do consumo de litros de combustível abastecido, seja gasolina, álcool ou diesel, não se vislumbrando



como foi efetivamente realizada a totalização dos valores consumidos em confronto com os valores cobrados pelos credores que forneceram os combustíveis.

Cita ainda diversos julgados desta Corte de Contas em processos da mesma espécie a que se refere este feito, a exemplo dos Acórdãos nº 891/14 e 732/12, os quais, em suma, determinam a necessidade de controles detalhados como os dados dos veículos (placa, modelo) e condutores (nome completo, função/cargo e CPF), quantidade de litros e preços unitários dos produtos consumidos, etc., sendo vedada a emissão de Notas Fiscais Genéricas consolidando as despesas do período.

Os gastos com combustíveis e lubrificantes levantados pela auditoria no exercício de 2018 foram de R\$ 604.483,25, conforme detalhado:

EMPRESA	CNPJ	NEOP	VR. PAGO
José Marcos da Silva Teles & CIA LTDA-ME	22.869.962/0001-14	335, 336, 680, 156, 1036, 956, 1190, 1189, 301, 589	R\$ 406.671,56
Sonia Maria de Araújo e Silva- ME	20.834.160/0001-43	155, 474, 331, 520, 332, 82, 334, 333	R\$ 197.811,69
Total			RS 604.483,25

Fonte: Tome Conta

Por fim, enfatiza que a Prefeitura não efetuou a liquidação das referidas despesas com base em comprovantes que atestem a efetiva prestação dos serviços, indo de encontro aos arts. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, que dizem:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após a sua regular liquidação (grifo).

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º. Essa verificação tem por fim apurar.

I- a origem e o objeto do que se deve pagar;

II- a importância exata a pagar;

III- a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.



§ 2º. A Liquidação da despesa, por fornecimentos feitos ou serviços prestados, terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço (grifo).

Responsabiliza o Sr. Mario Gomes Flor Filho, tornando-o passível da sanção prevista no art. 73 da Lei Orgânica do TCE/PE, bem como o Sr. Wallace Lopes da Conceição, Controlador Interno, “pela conduta de omitir-se quanto ao pagamento de despesas sem a sua regular liquidação (despesa sem comprovação), em vez de ter atuado, ainda que em caráter sugestivo, para que se cumprissem todos os procedimentos, sujeito à multa prevista no artigo 73, inciso II, da Lei nº 12.600/2004, sem prejuízo de outras sanções decorrentes dos atos (ou omissões) aqui tratados.”

Defesa

Regularmente notificados, os responsabilizados retrorreferidos apresentaram o argumento de que as despesas com combustíveis tiveram um acréscimo de R\$ 10.000,00, conforme demonstrado em relatório acostado aos autos (doc. 314). Tal elevação ocorreu devido à aquisição de mais quatro veículos pela administração municipal em 2018 (docs. 309/312). Como não ocorreu discrepância entre os dois exercícios (2017/2018), deve ser afastada tal irregularidade.

Análise

Conforme destacado pela Equipe de Auditoria, ocorreram despesas com aquisição de combustíveis e lubrificantes realizadas pela Prefeitura, tanto por parte dos veículos de sua propriedade, quanto dos veículos locados, que não tiveram seu consumo devidamente comprovado, devido à falta de controles. O total gasto no exercício de 2018 foi de R\$ 604.483,25, conforme pesquisa efetuada pela equipe de auditoria no sistema informatizado Tome Conta.

As alegações defensórias foram vagas e desprovidas de lastro, pois não consta nos autos documentação suporte que demonstre a efetiva utilização do combustível para as atividades da administração municipal, tendo somente dados comparativos de gastos entre os exercícios de 2017 e 2018.



Por tais condutas omissivas ou comissivas, a auditoria responsabilizou o Sr. Mário Gomes de Flor Filho, Prefeito do Município de Betânia, e o Sr. Wallace Lopes da Conceição, Secretário de Controle Interno. Em relação ao Sr. Wallace Lopes da Conceição, levo em conta que a multa decorre da não implementação dos controles internos necessários, contidos na Resolução TC nº 01/2009.

A jurisprudência desta Corte é no sentido de imputação de multa pela irregularidade no controle precário de gastos com combustíveis, a exemplo do Acórdão T.C. nº 670/18, Acórdão T.C. nº 1320/17 e Acórdão T.C. nº 1453/16.

Assim sendo, tenho como procedentes as irregularidades apontadas, ou seja, ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, passíveis dos sancionamentos previstos no art. 73, III, da Lei Orgânica deste TCE, cujos responsáveis são:

- Prefeito, Sr. Mário Gomes de Flor Filho, por ter ordenado o pagamento de despesas com aquisição de combustíveis sem se certificar de que se destinavam exclusivamente à sua finalidade pública, quando deveria ter implementado controles efetivos que possibilitassem seu gerenciamento em todas as fases; e
- Secretário de Controle Interno, Sr. Wallace Lopes da Conceição, por omitir-se de acompanhar, ainda que em caráter sugestivo, a execução dos atos administrativos, quando deveria ter atuado quanto às corretas ações a serem desempenhadas.

Entendo também que seja expedida determinação à Prefeitura Municipal de Betânia, para que sejam implantados os controles necessários para a correta liquidação dos gastos com combustíveis e Lubrificantes.

8 - Pagamento de despesas com locação de palcos sem comprovação da execução

Equipe de Auditoria

A Prefeitura Municipal de Betânia contratou empresa para locação de estrutura e iluminação para eventos, através dos processos licitatórios nº 20/2017 - Pregão Eletrônico nº 12/2017, contrato nº 25, e 61/2017; e nº 22/2018 - Pregão Eletrônico nº 16/2018, contrato nº 58 /2018 (doc. 125/130). A auditoria detalhou as respectivas contratações através do quadro a seguir:



ROMÁRIO JOSE NASCIMENTO ARAUJO - ME CNPJ 10.164.676/0001-29			
Descrição	Data	NEOP	Valor
Referente A Contratação De Empresa Para A Locação De Estrutura Com Palco, Sistema De Sonorização, Iluminação, Gerador De Energia E Banheiros Químicos Para Festividades De Fim De Ano	29/12/2018	1214	R\$ 7.590,00
Referente A Contratação De Empresa Para A Locação De Estrutura Com Palco, Sistema De Sonorização, Iluminação, Gerador De Energia E Banheiros Químicos Para Festividades Tradicionais Do Mês De Setembro	05/09/2018	852	R\$ 39.870,00
Referente A Contratação De Empresa Para A Locação De Estrutura Com Palco, Sistema De Sonorização, Iluminação, Gerador De Energia E Banheiros Químicos Para As Festividades Do Mês De Junho	30/05/2018	547	R\$ 127.100,00
Total			R\$ 174.560,00

Fonte: Tome Contas

Verificou que as prestações de contas das referidas despesas (doc. 131/133 e 136) não continham o detalhamento dos serviços realizados, local e data de sua realização, bem como comprovações através de fotos ou vídeos da realização dos serviços por parte da empresa contratada.

Com base nas determinações contidas no Ofício circular nº 010 /2017 - TCE-PE/PRES, a auditoria enviou um Ofício à Prefeitura Municipal de Betânia (doc. 184), solicitando, para o caso em questão, a seguinte documentação:

1 - Quando da Prestação de Contas a ser efetuada pelas empresas contratadas para realização de eventos artísticos, exigir os seguintes documentos:

...

a- Fotos e filmagem, devendo haver evidência clara de que se relacionam com os artistas e os eventos mencionados; devendo, também, ser arquivada em local apropriado e disponibilizada para os diversos controles a mídia originária que armazenou a informação (ex: cartão de memória);



b- Cópia do jornal, panfleto, banner, cartazes, ou outro instrumento que comprove a divulgação dos eventos;

c- Documento da Polícia Militar, Polícia Civil e/ou Corpo de Bombeiros atestando a realização dos eventos;

d - Planilha detalhada da composição de custos unitários e quantitativos dos diversos serviços relacionados aos eventos, destacando especialmente:

d.1- locação de palco ou de recintos destinados à execução do objeto, tais como: auditórios, salas de espetáculos, centro de convenções, salões e congêneres;

d.2 - locação de tenda, som, iluminação, banheiros químicos, estandes e arquibancadas;

d.3 - contratação de serviços de segurança, limpeza e recepção;

d.4 - locação de grupo gerador de energia, vídeo e imagem (telão e/ou projetor)

d.5 - pagamento de cachês de artistas e bandas;

d.6 - outros gastos não relacionados acima

Em resposta ao ofício da auditoria, a Prefeitura enviou:

- Folder de cartaz de divulgação da Festa de Padroeiro (realizado entre 01 a 12 de junho de 2018) e da Festa Tradicional de Setembro (realizada entre 21 a 29 de setembro de 2018);
- Ofício de solicitação à Polícia Militar para segurança das festas citadas no item anterior;
- Fotos de realização de show e divulgação do evento em rede de relacionamentos.

A Prefeitura de Betânia não enviou qualquer documentação que comprove a festividade realizada em dezembro, bem como não enviou planilha detalhada da composição dos custos unitários e quantitativos solicitados no ofício da auditoria.

Conclui a auditoria que a Prefeitura realizou a liquidação e pagamento das referidas despesas sem a devida comprovação, sugerindo o ressarcimento ao erário municipal, pelo Prefeito do



Município de Betânia, do montante de R\$ 174.560,00, além da aplicação de multa prevista no art.73, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte de Contas.

Frisa ainda a responsabilidade do Sr. Wallace Lopes da Conceição, Secretário de Controle Interno, por omitir-se quanto à verificação do pagamento de despesas sem a sua regular liquidação (despesa sem comprovação), uma vez que poderia ter atuado, ainda que em caráter sugestivo, para que se cumprissem todos os procedimentos, sujeito à multa prevista no artigo 73, inciso II, da Lei nº 12.600/2004, sem prejuízo de outras sanções decorrentes dos atos (ou omissões) aqui tratados.

Defesa

Os responsabilizados retrorreferidos trouxeram *links* dos referidos eventos realizados, argumentando que houve a execução do serviço de locação de palco, pois, caso não tivessem sido locados os palcos, os eventos não teriam ocorrido. E conclui desta forma:

Portanto, vê-se a necessidade de afastamento de tal irregularidade, uma vez demonstrada, efetivamente, a prestação do serviço de locação de palco para as festividades mencionadas no relatório de auditoria mencionado.

Análise

Nos autos do processo eletrônico constam cartazes de duas festividades, ofício à Polícia militar e publicações em endereços eletrônicos a respeito das festividades. Não constam na prestação de contas planilha detalhada da composição de custos unitários e quantitativos dos diversos serviços relacionados aos eventos, destacando, especialmente, a locação de palco, de tenda, som, iluminação, banheiros químicos, estandes e arquibancadas, sendo esta planilha determinada a todos os jurisdicionados por esta Corte de Contas através do Ofício circular nº 010/2017 - TCE-PE/PRES.

A respeito da irregularidade apontada pela equipe de auditoria, visto que a Prefeitura não atendeu aos procedimentos para prestação de contas decorrente de contratação de eventos artísticos, contidos no Ofício Circular nº 010/2017- TCE-PE/PRES, entendo que é convincente e que a Prefeitura realizou a liquidação e pagamento das referidas despesas sem a devida comprovação. Cabe a aplicação de multa prevista no art.73, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, bem como que seja imputada multa prevista no art.73, inciso II, da retrorreferida norma citada ao Sr. Sr. Wallace Lopes da Conceição,



Secretário de Controle Interno, por omitir-se quanto à verificação do pagamento de despesas sem a sua regular liquidação.

Nesse cenário, recomendo aos gestores da administração municipal que passem a adotar as determinações constantes no Ofício Circular nº 010/2017 TCE/PRES. para todos os eventos e festividades que utilizem recursos públicos para tal.

9 - Pagamento de despesas com locação de veículos, mediante documentação que não comprova a sua efetiva execução

Equipe de Auditoria

A Prefeitura Municipal de Betânia efetuou pagamento de despesas com locação de veículos após irregular liquidação, no montante de R\$ 375.200,00. Consta nos autos que a Prefeitura realizou 02 processos licitatórios (doc. 87/90) objetivando a locação de veículos. Desses processos licitatórios, resultaram os seguintes contratos:

CNPJ	Fornecedor	Placa do Veiculo	Contrato	Empenho	Liquidado/Pago
29.840.645/0001-14	AGRISMERIO ARISTIDES DA SILVA 02337440451	NMI-1473	16/2018	262/2018	R\$ 48.000,00
29.648.090/0001-03	ARNALDO TELES DA SILVA 04901964461	KKA-4243	41/2018	512/2018	R\$ 40.000,00
23.864.429/0001-22	ARTUR LEITE DE CALDAS 04098536404	KLC-2799/PF G-6347	40/2018	48, 90, 91 e 511/2018	R\$ 63.500,00
29.638.506/0001-02	RAFAEL GOMES DE LIMA 13109305461	NQA-7857	15/2018	263/2018	R\$ 46.400,00
27.444.527/0001-61	ALDEVANIO JOSE DA COSTA 06135543458	ANI-5357	17/2018	30, 47 e 261/2018	R\$ 52.000,00
29.306.074/0001-32	ANDERSON FELIPE DA SILVA OLIVEIRA 11371723478	PGE-3239	20/2018	265/2018	R\$ 28.000,0
30.270.653/0001-51	OTAILSON FERREIRA ROCHA 78302927449	PEP-1621	19/2018	264/2018	R\$ 28.000,00
29.275.867/0001-31	ADYSON PRINCIPE LEITE DE MOURA 06917322482	PEV-8982	18/2018	266 e 299/2018	R\$ 28.000,00
29.875.822/0001-06	ADILSON MARINHO DE VASCONCELOS 06523619435	MVR-4353	50/2018	687/2018	R\$ 15.500,00
25.084.887/0001-74	NATHAN DE SOUZA RODRIGUES 10162769407	KLB-9409	33/2018	598 e 344/2018	R\$ 25.800,00
TOTAL					R\$ 375.200,00

Relação de veículos a disposição da Prefeitura (Doc. E-TCEPE Nº 111)



A auditoria relata que, nos referidos contratos firmados, existe uma cláusula (cláusula 6ª - da fiscalização) especificando a necessidade de documentar as ocorrências havidas e a frequência da prestação dos serviços de locação, em registro próprio.

Verificou que a Prefeitura não possui boletins de medição referentes à locação de veículos e caminhões através de declaração do próprio jurisdicionado (doc. 110) e que os veículos ficam à disposição das Secretarias Municipais, sem limite de quilometragem.

E ainda argumenta:

A falta de controle da utilização dos veículos locados macula a realização da despesa, tendo em vista a impossibilidade de comprovação da finalidade pública das viagens realizadas, bem como, de identificação de possíveis responsáveis por danos à Administração do município ou a terceiros.

Além da inexistência de controle de viagens, ou seja, da destinação no uso dos veículos do município, também foi verificado a inexistência do controle de quilometragem de todos veículos abastecidos.

Desse modo a auditoria alega que “as determinações dos contratos firmados deixam implícito que os pagamentos deveriam ser embasados pela comprovação de cada viagem em que se especificasse: destino, dia da viagem, km de saída, km de chegada. Sem essas informações mínimas, não haveria como a Administração proceder aos pagamentos simplesmente através da emissão da nota fiscal, sem a comprovação da utilização dos veículos locados.”

Destaca também que a Administração Municipal, no exercício de 2018, não nomeou o fiscal de contrato concernente aos veículos locados para o município, ferindo assim o que consta no art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93, que a respeito do assunto diz:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

Finaliza, apontando como responsáveis os Sr. Mario Gomes Flor Filho, Prefeito Municipal, por não fiscalizar e não cumprir cláusulas contratuais firmadas pelo Município referentes às contratações de locação de veículos, bem como o Sr. Wallace Lopes da Conceição, Controlador Interno, pela conduta de omitir-se quanto ao pagamento de despesas sem a sua regular liquidação.



Defesa

Regularmente notificados, os responsabilizados retrorreferidos, não apresentaram defesa.

Análise

De início verifico que os contratos analisados pela equipe de auditoria, no montante de R\$ 375.200,00, não foram devidamente acompanhados através de um representante da administração municipal, desde já incorrendo em irregularidade, já levantada pela auditoria, por descumprimento do art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93. Constatou a auditoria falha em não documentar as ocorrências havidas e a frequência da prestação dos serviços de locação, em registro próprio. Conforme a própria Prefeitura declara em documentos acostados aos autos, a mesma não possui boletins de medição referentes à locação de veículos e caminhões e que os veículos ficam à disposição das Secretarias Municipais, sem limite de quilometragem.

Assim sendo, tenho como procedentes as irregularidades apontadas, ou seja, ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, passíveis dos sancionamentos previstos no art. 73, III, da Lei Orgânica deste TCE, cujos responsáveis são:

- Prefeito, Sr. Mário Gomes de Flor Filho, por ter ordenado o pagamento de despesas com locação de veículos, sem se certificar de que se destinavam exclusivamente à sua finalidade pública, quando deveria ter implementado controles efetivos que possibilitassem seu gerenciamento dos veículos locados pela Prefeitura.
- Secretário de Controle Interno, Sr. Wallace Lopes da Conceição, por omitir-se de acompanhar, ainda que em caráter sugestivo, a execução dos atos administrativos, quando deveria ter atuado quanto às corretas ações a serem desempenhadas.

Entendo também que seja expedida determinação à Prefeitura Municipal de Betânia, para que sejam implantados os controles necessários para a correta liquidação dos gastos com locação de veículos.

10 - Despesas com aquisição de gêneros alimentícios sem comprovação no valor de R\$ 9.657,90

Equipe de Auditoria



Analisando as despesas decorrentes do processo licitatório nº08 /18 - pregão presencial nº 05/18(docs. 154/156), cujas vencedoras foram as empresas Joelson F. Ferraz (CNPJ: 41.255.118/0001-48) e C. A. Matias da Silva (CNPJ: 27.101.504/0001-54), para fornecimento parcelado de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar no período de agosto a dezembro de 2018, complementando, assim, a análise da auditoria iniciada nos autos do Processo de Auditoria Especial nº 1822855-0, que efetuou esta análise no período de janeiro a julho/2018, a equipe de auditoria fez uma amostragem de três produtos (carne bovina moída, carne bovina músculo e costela bovina), efetuando o confronto entre as notas fiscais e as guias de entrega dos produtos adquiridos para a merenda escolar. A seguir detalho o que consta no relatório:

Mês	Produto	Notas Fiscais (kg)	Guia de entrega (kg)	Diferença (kg)	Diferença (R\$)
Agosto (até dia 07)	Carne Bovina Moída	343	259	84	840,00
	Carne Bovina Músculo	-	-	-	-
	Costela	271	207	64	819,15

Mês	Produto	Notas Fiscais (kg)	Guia de entrega (kg)	Diferença (kg)	Diferença (R\$)
Agosto (a partir de 13)	Carne Bovina Moída	343	323	20	200,00
	Carne Bovina Músculo	-	-	-	-
	Costela	271	225	46	586,95

Mês	Produto	Notas Fiscais (kg)	Guia de entrega (kg)	Diferença (kg)	Diferença (R\$)
Setembro	Carne Bovina Moída	275	270	5	50,00
	Carne Bovina Músculo	315	269	46	598,00
	Costela	420	398	22	283,80

Mês	Produto	Notas Fiscais (kg)	Guia de entrega (kg)	Diferença (kg)	Diferença (R\$)
Outubro	Carne Bovina Moída	800	752	48	480,00
	Carne Bovina Músculo	-	-	-	-
	Costela	-	-	-	-

Mês	Produto	Notas Fiscais (kg)	Guia de entrega (kg)	Diferença (kg)	Diferença (R\$)
Novembro	Carne Bovina Moída	700	643	57	570,00
	Carne Bovina Fraldinha ⁴	200	200	0	0,00
	Costela	-	-	-	-



Mês	Produto	Notas Fiscais (kg)	Guia de entrega (kg)	Diferença (kg)	Diferença (R\$)
Dezembro	Carne Bovina Moída	750	487	263	2.630,00
	Carne Bovina Músculo	-	-	-	-
	Costela ²	200	0	200	2.600,00
Total de Despesas sem comprovação (R\$)					9.657,90

¹Carne Bovina Fraldinha: produto não licitado no Pregão Presencial n.º 005/2018, conforme Termo de Referência de fls. 23/37 do Doc. 156., mas adquirido e distribuído nas escolas (vide Nota Fiscal n.º 1311 - Fls. 33 do Doc. 162- e Guias de entrega - fls. 79/89 do Doc. 175)

²Costela Bovina: produto fornecido no mês de dezembro por empresa não vencedora (C. A. Matias, vide Nota Fiscal n.º 94 - Fls. 04 do Doc. 173) e por preço acima do valor ofertado pelo licitante vencedor (Joelson F. Ferraz).

Fontes: Notas Fiscais (Docs. 143, 145, 162 e 173), Guias de entrega (Docs. 174/178) e Quadro completo (Doc. 147)

De acordo com o Relatório de Auditoria, foram disponibilizadas todas as guias de entrega relativas a cada escola/creche, lastreado na listagem de escolas/creches municipais disponibilizada pela própria prefeitura (doc. 149). Conforme declaração da Secretária Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia (doc. 169), os produtos referentes à merenda escolar não são estocados, sendo pronta e integralmente entregues às escolas da rede municipal.

Para a formação do valor constante na irregularidade, os auditores levaram em consideração as diferenças entre as quantidades adquiridas e as enviadas às escolas expressas em quilogramas (kg) e, a partir do valor de aquisição do quilo de cada produto (carne bovina moída: R\$10,00, carne bovina músculo: R\$13,00/Kg, costela bovina: R\$ 12,90/Kg), foi possível calcular as diferenças entre a carne adquirida e a entregue nas escolas/creches, que, em termos monetários, totalizam um montante de R\$ 9.657,90.

Em seguida, a auditoria destaca a importância da alimentação escolar, constituindo-se num direito dos alunos da rede pública, conforme a Lei Federal nº 11.497/2009, em seus arts. 3º e 17.

Assim sendo, os Municípios devem promover um efetivo controle de aquisição, distribuição e utilização dos gêneros alimentícios ofertados na merenda, conforme dispõe o Ministério da Educação, em sua Resolução nº 26/2013, em referência ao Programa Nacional de Alimentação (PNAE), em seu art. 8º.

Nesse sentido, o TCE-PE, mediante Resolução TC nº 0001/2009, determina a responsabilidade de instauração e acompanhamento da aquisição, distribuição e utilização de gêneros alimentícios pelo sistema de controle interno do município.

A Equipe de Auditoria cita precedente desta Corte que, em caso análogo, imputou débito ao gestor à época da Prefeitura de Casinhas, conforme Acórdão T.C. nº 018/2015.

E conclui o Relatório em relação a este ponto:



Pelo exposto na presente auditoria, constatou-se que, da despesa total de R\$53.901,90 com aquisição de carne, realizada no período analisado, o valor de R\$ 9.657,90 restou sem comprovação, uma vez que não está registrado nas guias de envio às escolas nem nos controles de estoque, bem como os produtos não se encontram fisicamente em estoque.

Portanto, ficam sujeitos a responder solidariamente pelo ressarcimento dos valores ao erário o Sr. Mário Gomes de Flôr Filho, Prefeito do Município de Betânia, a Sra. Dayane Mayara Bezerra de Araújo, ex-Secretária de Educação (período de 01 /01/2018 a 07/08/2018), bem como a Sra. Kátia Adriana de Lima Ferraz, atual Secretária de Educação. Além do débito, os referidos gestores podem responder pela multa prevista no art. 73, inciso II, da Lei 12.600/2004.

Solicita ainda a auditoria a responsabilidade solidária das empresas fornecedoras, as empresas Joelson F. Ferraz (CNPJ: 41.255.118/0001-48) e C. A. Matias da Silva (CNPJ: 27.101.504/0001-54), conforme entendimento pacificado pelo Tribunal de Contas da União - TCU em recente incidente de uniformização de jurisprudência, analisado pelo plenário, no Acórdão nº 321/2019, bem como do Sr. Wallace Lopes da Conceição, Secretário de Controle Interno, pela inexistência de normatização relacionada aos procedimentos de controle de aquisição e de distribuição de merenda.

Defesa

Os defendentes Sr. Mário Gomes Flor Filho, Prefeito Municipal, Sra. Kátia Adriana de Lima Ferraz (Secretária de Educação), Sra. Dayane Mayara Bezerra de Araújo (Secretária de Educação) e Sr. Wallace Lopes da Conceição (Controlador interno) apresentaram defesa conjunta, com os seguintes argumentos:

- os pedidos/notas fiscais eram recebidos de forma semanal;
- o cardápio dos alunos que recebem a merenda tem 2/3 dias na semana refeições com carne, ou seja “pelo menos 02 (duas) vezes na semana, os alunos das escolas se alimentam de carne bovina, por mês, são, ao menos, 08 (oito) vezes ao mês, caso cada criança se alimente de 200 (duzentos) gramas de carne por refeição, por mês, por terem 2.200 alunos, conforme número de matrículas do Censo escolar 2018 (anexo), serão aproximadamente 3.520 kg de carne por mês, não existindo assim qualquer desvio de carnes do município.”



- em 2019 foi instituída a instrução normativa nº 001/2019, que procedeu à regulamentação do controle interno para distribuição das merendas escolares.

Análise

Conforme destacado pela Equipe de Auditoria, ocorreram despesas com aquisição de gêneros alimentícios que não tiveram seu consumo devidamente comprovado. Como bem destacou a Equipe de Auditoria, foram analisadas e confrontadas todas as notas fiscais de aquisição em relação às guias de entrega relativas a cada escola /creche no período de agosto a dezembro de 2018, restando a falta de comprovação equivalente a R\$ 9.657,90 (nove mil seiscentos e cinquenta e sete reais e noventa centavos).

Por tais condutas omissivas ou comissivas, a auditoria responsabilizou o Sr. Mário Gomes de Flor Filho, Prefeito do Município de Betânia, e a Sra. Dayane Mayara Bezerra de Araújo, ex-Secretária de Educação, exonerada no dia 07/08/2018 por meio da Portaria nº 465 /2018, a Sra. Kátia Adriana de Lima Ferraz, atual Secretária de Educação, além do Sr. Wallace Lopes da Conceição, Secretário de Controle Interno.

A defesa argumenta que os cálculos feitos conforme o cardápio e o número de alunos comprova o consumo da carne, porém não contesta a prova documental acostada aos autos pela Equipe de Auditoria. Em análise dos referidos documentos (guias de entrega), verifico que os mesmos encontram-se sem rasuras e devidamente assinados por quem recebeu em cada escola/creche do Município.

Em relação à instituição da instrução normativa regulamentando o controle interno para distribuição das merendas escolares, embora seja medida saneadora, prevenindo futuras situações, a mesma já deveria ter sido imposta conforme consta na Resolução TC nº 0001/2009.

Assim sendo, tenho como procedentes as irregularidades apontadas, ou seja, ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano à Fazenda, e ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, passíveis dos sancionamentos previstos no art. 73, II e III, da Lei Orgânica deste TCE, cujos responsáveis são:



- Prefeito, Sr. Mário Gomes de Flôr Filho, por ter ordenado o pagamento de despesas com aquisição de gêneros alimentícios sem comprovação do recebimento e da utilização, ou seja, sem a liquidação de fato, quando deveria ter sido diligente na realização das despesas; e
- Secretária de Educação à época, Sra. Dayane Mayara Bezerra de Araújo, por atestar o recebimento de gêneros alimentícios sem, entretanto, haver comprovação de que foram recebidos e distribuídos, ou seja, sem a liquidação de fato, quando deveria ter sido diligente na realização das despesas, no período em que esteve exercendo o cargo de Secretária de Educação.
- Secretária de Educação, Sra. Kátia Adriana de Lima Ferraz, por atestar o recebimento de gêneros alimentícios sem, entretanto, haver comprovação de que foram recebidos e distribuídos, ou seja, sem a liquidação de fato, quando deveria ter sido diligente na realização das despesas.
- Secretário de Controle Interno, Sr. Wallace Lopes da Conceição, pela inexistência de normatização relacionada aos procedimentos de controle de aquisição e de distribuição de merenda, quando deveria ter atuado quanto às corretas ações a serem desempenhadas.

11 - Formação imprópria dos preços de referência e sobrepreço dos medicamentos na Dispensa nº 001/2018

Equipe de Auditoria

Em análise efetuada no Processo Licitatório nº 011/2018 (Dispensa nº 001/2018 - doc. 153), o Município de Betânia firmou o Contrato nº 041/2018 (fls. 122/128 do doc. 153) com o fornecedor de medicamentos Gomes Com. de Medicamentos Ltda. (CNPJ nº 35.624.105/0001-04), para a aquisição de medicamentos, em caráter emergencial, pelo período de 60 (sessenta) dias; foi constatada falha na elaboração das cotações de preços do processo licitatório, pois foi feita somente com fornecedores regionais. De acordo com a auditoria, já é consagrado no entendimento dos principais órgãos de controle que tal prática não basta para a correta formação de preços.

Cita o art. 15º, §1º, da Lei nº 8.666/93, na fase interna da licitação, exige-se a realização de uma ampla pesquisa de mercado. Argui que uma das referências no tema, a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05 /2014, alterada pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017, elenca os parâmetros para a pesquisa de preços, conforme disposto abaixo:



Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>; (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, **devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.** (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017) (grifo nosso)

Em relação ao tema, a auditoria constatou que a Prefeitura não seguiu o Boletim Informativo da Procuradoria Consultiva nº 11/2014, expedido pela Procuradoria Geral do Estado, que versa sobre o entendimento acerca do procedimento de pesquisa de preços, no âmbito do Estado de Pernambuco, que traz os seguintes meios de pesquisas de preços: (a) portal de compras governamentais; (b) pesquisa em mídia especializada e em sítios eletrônicos; (c) contratações similares de outros entes públicos, em execução ou recentes (contratos concluídos nos últimos 180 dias) e, por fim, (d) pesquisa com fornecedores. O boletim ainda acrescenta que “Pode-se acrescentar, em relação às formas de composição do preço, que a pesquisa junto a fornecedores é, em geral, aquela que apresenta maiores deficiências, justamente por não ser acompanhada de uma comprovação dos dados apresentados, devendo, portanto, ser dada preferência às demais formas de orçamentação, que, em geral, refletem informações mais condizentes com os parâmetros do mercado.”



Cita a auditoria decisões do TCU acerca do assunto, a exemplo dos Acórdãos nº 3.351/2015, 1.445/2015 e 6.237/2016, e do boletim de jurisprudência nº 138.

Segue a auditoria constatando que, em relação ao processo licitatório analisado:

- foram cotados preços com 05 fornecedores, entre eles, a própria contratada;
- não foi feita a média dos preços dos fornecedores, a fim de se verificar se os preços ofertados pela contratada estariam dentro da média do mercado;
- não houve pesquisa em bancos de preços, a exemplo do Banco de Preços em Saúde (BPS).

Esses motivos concorreram para que a municipalidade procedesse à contratação de medicamentos sem uma base sólida prévia para que pudesse emitir juízo satisfatório sobre o preço ofertado pelo fornecedor.

A auditoria traz ainda o entendimento de que o banco de preços em saúde (BPS) do Ministério da Saúde, já devidamente descrito na irregularidade 3 deste voto, o qual, em resumo, registra que o mesmo é a base referencial para a pesquisa de preços de medicamentos conforme consta no Acórdão 2.901/2016, do TCU:

(...) se empregado da forma adequada, a utilização do BPS como referência de preços é plenamente válida e desejável, seja pelo gestor público, para balizar o preço de suas contratações, seja pelo TCU ou por outros órgãos de controle, para avaliar a economicidade dos contratos (...)

Assim sendo, de acordo com a equipe de auditoria, ficou constatado que o Fundo Municipal de Saúde de Betânia não realizou a necessária ampla pesquisa de preços de mercado, tendo utilizado uma composição de custo restrita aos fornecedores habituais, contribuindo assim para a existência de sobrepreço e posterior superfaturamento descrito na irregularidade 3 do voto, em ao menos uma parcela dos itens de medicamentos componentes do objeto licitado, violando o princípio da economicidade, previsto no art. 70, *caput*, da Constituição Federal de 1988, e causando dano ao erário.

Solicita, assim, a aplicação da multa prevista no art. 73, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte de Contas ao Sr. Mario Gomes Flor Filho, Prefeito do Município, por ratificar e homologar processo de dispensa de licitação sem a devida pesquisa de preços para balizar os preços máximos dotados de razoabilidade a serem aceitos, e a Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, Secretária de Saúde do Município, por deixar de



realizar a necessária ampla pesquisa de preços de mercado, inobservando os princípios da razoabilidade e da economicidade. Cabe também a responsabilização da empresa fornecedora por propor preços acima dos valores de mercado, infringindo o dever jurídico previsto no artigo 43, IV, da Lei Federal nº 8.666/1993.

Além disso, consoante o artigo 10 da Lei Federal nº 8.429/1992, referidas ações caracterizam-se como atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário, sugerindo a auditoria que sejam enviados os autos ao Ministério Público competente para adoção de medidas que entender cabíveis.

Defesa

O Sr. Mario Gomes Flor Filho, Prefeito do Município, e a Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, Secretária de Saúde do Município de Betânia à época, foram devidamente notificados, para fins de apresentação de defesa, no prazo regulamentar de 30 (trinta) dias, à irregularidade que lhes foi atribuída no antes citado Relatório de Auditoria, não apresentando a este órgão de controle externo qualquer justificativa para a irregularidade aqui descrita.

A Empresa Gomes Com. de Medicamentos Ltda., fornecedora de parte dos medicamentos constantes no Pregão Presencial nº 005/2017, apresentou em tempo hábil sua defesa e, em relação a este ponto levantado no Relatório de Auditoria, apresentou as seguintes alegações:

- O município se encontrava em situação emergencial, “que, ao contrário de prejudicar o erário municipal, o beneficiou e possibilitou a continuidade do tratamento dos munícipes enfermos.”
- Cita julgados do STF (Recurso Extraordinário n. 226.835-6, e Recurso Extraordinário nº 271.286), que versam a respeito do acesso universal e igualitário à saúde, e privilegiam o respeito indeclinável à vida e à saúde humana, notadamente daqueles que têm acesso, por força de legislação local, ao programa de distribuição gratuita de medicamentos, instituído em favor de pessoas carentes;
- Os valores praticados não foram maiores do que o preço de mercado, quando comparados aos valores indicados na Revista de Preços da ABCFARMA, e “especialmente quando levado em conta do fato de se tratar de um município com difícil acesso aos bens adquiridos, o que naturalmente eleva o preço da mercadoria, tornando impertinente a média do Banco de Preços em Saúde utilizada pela Auditoria como parâmetro.”



Finalizando, “pugna a defendente para que seja afastada a irregularidade ou, no máximo, seja ela considerada uma irregularidade meramente formal passível apenas de uma recomendação”.

Análise

Em relação a este ponto da auditoria, já efetuei meu entendimento a respeito do mesmo quando da análise da irregularidade 3 deste voto. Assim sendo, imputo a multa ao Sr. Mário Gomes Flor Filho, prefeito do Município, por ratificar e homologar o processo de dispensa de licitação sem a devida pesquisa de preços. Afasto, no entanto, a multa à Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, Secretária de Saúde do Município de Betânia, para não incorrer em punir duas vezes a responsável pelo mesmo ato.

12 - Dispensa indevida para aquisição de medicamentos provocada por desídia administrativa

Equipe de auditoria

Aponta que a Prefeitura agiu de forma desidiosa no planejamento, condução e conclusão de processos licitatórios previsíveis para a aquisição de medicamentos, quando deveria, na condição de gestora máxima do órgão, ter planejado adequadamente a referida aquisição, evitando socorrer-se da dispensa emergencial de licitação.

Consta no relatório que a Secretária de Saúde, Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, solicitou a abertura de processo licitatório para aquisição de medicamentos, em caráter emergencial (doc. 153), sob o argumento de que a situação era precária e urgente, devido ao encerramento da vigência das Atas de Registro de Preços, decorrentes do processo licitatório nº 009/2017 (Pregão Presencial nº 005/2017).

Observa a auditoria que “a justificativa dada para a contratação é genérica e apenas defende a necessidade de contratação emergencial dos serviços dada a responsabilidade de disponibilização de medicamentos que a Secretaria de Saúde possui e em razão dos sérios prejuízos aos usuários que poderiam acarretar o tempo significativo que a instauração de um processo licitatório demanda.”

Cita julgados do TCU acerca da responsabilização dos agentes que deram causa a tal situação, por não adotarem medidas adequadas tempestivamente:

A dispensa de licitação também se mostra passível quando a situação de emergência decorrer da falta de planejamento, da



desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois a inércia do gestor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior tutelado pela Administração. Nessas situações, contudo, o reconhecimento da situação de emergência não implica convalidar ou dar respaldo jurídico à conduta omissiva do administrador, a quem cabe a responsabilidade pela não realização da licitação em momento oportuno. (TCU. Boletim de Jurisprudência 80/2015).

É possível a contratação direta por dispensa de licitação mesmo quando a situação de emergência decorrer de falta de planejamento, de desídia administrativa ou de má gestão dos recursos públicos, se houver necessidade de defesa do interesse público em face da inércia da Administração, sem prejuízo da responsabilização dos gestores que não providenciaram tempestivamente o devido processo licitatório. (TCU. Acórdão 1.312/2016 - Primeira Câmara. Rel. Min. Subst. Weder de Oliveira)

A situação de contratação emergencial decorrente da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos pode implicar a responsabilização do gestor que lhe deu causa, em face de sua omissão quanto ao dever de agir a tempo, adotando as medidas cabíveis para a realização do regular procedimento licitatório. (TCU. Acórdão 1.122/2017 - Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler).

Por fim, salienta que a negligência por parte dos gestores municipais contribuiu para que ocorressem as irregularidades constantes neste voto nos itens 1, 2 e 4. Dessa forma, pela desídia administrativa, sugere a multa prevista na Lei Estadual nº 12.600/2004, art. 73, inciso III, à Secretária de Saúde, Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, e ao Prefeito, Sr. Mário Gomes Flor Filho.

Defesa

A respeito do teor desta irregularidade constante no Relatório de Auditoria, a Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, Secretária de Saúde do Município de Betânia à época, e o Sr. Mário Gomes Flor Filho, Prefeito do Município de Betânia, apresentaram defesa em conjunto, trazendo os seguintes argumentos:

- para ter realizado processo licitatório, necessário seria ter um projeto, o que, devido à continuidade do serviço público, não foi feito;
- a falta do medicamento causaria caos social, com consequências graves à saúde populacional.



Análise

Em relação a este ponto da auditoria, entendo que cabe a aplicação de multa, nos termos do art. 73, III, da Lei Estadual nº 12.600 /2004, ao Sr. Mário Gomes Flor Filho, Prefeito do Município de Betânia, bem como à Secretária Municipal de Saúde do Município de Betânia, Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, pela dispensa indevida de licitação para aquisição de medicamentos, por desídia administrativa.

13 - Recolhimento parcial e intempestivo das contribuições previdenciárias ao RPPS

Equipe de auditoria

Com base na análise das folhas de pagamento de pessoal (docs. 91/93), das guias de recolhimento das contribuições mensais e comprovantes de transferência bancária (docs. 170/172), a auditoria constatou que os repasses devidos ao Fundo Previdenciário do Município de Betânia - FUNPREBE, em 2018 foram repassados com atraso, pela Prefeitura Municipal, nos meses de janeiro, fevereiro, março, junho e julho de 2018, gerando encargos decorrentes de multas e juros por atraso, no montante de R\$ 6.380,81.

Já o Fundo Municipal de Saúde repassou com atraso dezembro de 2017 (repassado em janeiro de 2018), fevereiro e março de 2018, gerando encargos decorrentes de multas e juros por atraso, no montante de R\$ 1.359,27.

Por fim, o Fundo Municipal de Assistência Social repassou com atraso as contribuições ao FUNPREBE, nos meses de janeiro, março e dezembro, tendo que pagar o montante de R\$ 367,75, referente a encargos (multas e juros por atraso).

Detalha a auditoria que a cobrança dos encargos decorre da observância ao parágrafo 6º do art. 57 da Lei Municipal nº 575/2008 (doc. 158), que, em resumo, diz que a intempestividade no recolhimento das contribuições acarreta multa de 2% e juros à razão de 1% a.m., calculados sobre o débito atualizado pelo INPC, até a data do seu efetivo pagamento.

Finaliza apontando que “os fatos acima descritos constituem inobservância da obrigatoriedade de recolhimento e infringência ao artigo 37, caput, e ao artigo 70, caput, ambos da Constituição Federal, por importar em gestão ineficiente e antieconômica.”



Sugere que os responsáveis sejam passíveis de ressarcimento aos cofres públicos dos montantes a seguir detalhados:

Prefeitura equivalente a R\$ 6.380,81, tendo como responsável Mário Gomes Flôr Filho (Prefeito Municipal).

Fundo Municipal de Saúde (FMS) correspondente a R\$ 5.253,57 (R\$ 1.359,27 + R\$ 3.894,30), sob a responsabilidade de Núbia de Aguiar Magalhães (Secretária de Saúde).

Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) no valor de R\$ 367,74, sendo responsável a Sra. Tereza Simone da Silva Flor (Secretária de Assistência Social).

Sugere também a aplicação de multa, nos termos do artigo 73, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE). Por fim, sugere encaminhamento ao Ministério Público do Estado de Pernambuco por entender que há indícios de subsunção dos fatos acima relatados aos tipos desenhados pela Lei de Improbidade Administrativa (art. 11, inciso II, da Lei nº 8.429/1992).

Defesa

Regularmente notificada do teor do Relatório de Auditoria, a Sra. Tereza Simone da Silva Flor, Secretária Municipal de Assistência Social e gestora do Fundo Municipal de Assistência Social, deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentação de defesa.

Os responsabilizados, Sra. Núbia de Aguiar Magalhães, Secretária de Saúde do Município de Betânia e gestora do Fundo Municipal de Saúde, e Sr. Mário Gomes Flor Filho, Prefeito do Município de Betânia, apresentaram defesa em conjunto, trazendo os seguintes argumentos:

- o Município de Betânia possui um passivo previdenciário, que vem de gestores anteriores e que, em razão disso, realizou diversos parcelamentos que comprometem o orçamento municipal;
- O atraso dá-se em razão de que nem sempre é possível o administrador pagar todos seus compromissos em dia, sendo isso razão para afastar a imposição de devolução dos valores aos cofres públicos, uma vez que os defendentes dele não se apropriaram, nem tampouco desviaram tal recurso;
- cita o Acórdão nº 911/2019, relativo ao Processo TCE-PE nº 16100395-3, Recurso Ordinário, cujo relator foi o Conselheiro Valdecir Pascoal, o qual descrevo a seguir



18ª SESSÃO ORDINÁRIA DO PLENO REALIZADA EM 05/06/2019

PROCESSO TCE-PE Nº 16100395-3RO001

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

MODALIDADE - TIPO: Recurso - Recurso Ordinário

EXERCÍCIO: 2018

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Camocim de São Félix

ORGÃO JULGADOR: PLENO

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO MARCOS LORETO.

ACÓRDÃO Nº 911/ 19

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE No 16100395- 3RO001,

ACORDAM, por maioria, os Conselheiros do PLENO do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, que integra o presente Acórdão, CONSIDERANDO os termos do Parecer MPCO nº123/2018;

CONSIDERANDO que o presente Recurso atende aos requisitos de admissibilidade previstos na Lei Orgânica do Tribunal de Contas e no seu Regimento Interno;

CONSIDERANDO que o Recorrente não apresentou alegações ou documentos idôneos capazes de elidir as graves irregularidades constatadas nas contas relativas exercício financeiro de 2015,

CONSIDERANDO, por fim, que no item que trata do débito imputado relativo de juros e multas decorrentes do recolhimento intempestivo das contribuições previdenciárias ao INSS, não restou comprovado quem deu causa ao dano por se tratar de multas e juros, que podem ter sido de origem em exercícios de competências anteriores.

Em, preliminarmente, **CONHECER** do presente Recurso Ordinário e, no mérito, **DAR- LHE PROVIMENTO PARCIAL. O Acórdão T.C. nº 1442 /2017 deve ser modificado para excluir o débito imputado de R\$ 30.073,57, pela motivação constante no último considerando. (GRIFOS NOSSOS)**

- por fim cita outro julgado esta Corte de Contas que tratou da mesma matéria, por ocasião do recurso ordinário decorrente do Processo TCE-PE nº 1822046-0), a qual transcrevo a seguir:



“Considerando o precedente desta Corte (Processo TCE/PE nº 16100395-3RO001), julgado em 05.06.2019; Considerando, que o presente recurso atende aos requisitos de admissibilidade previstos na Lei Orgânica e Regimento Interno deste Tribunal de Contas; Considerando o princípio da colegialidade e da segurança jurídica; VOTO, em preliminar, no sentido de que este Tribunal CONHEÇA o presente Recurso e, no mérito, pelo PROVIMENTO PARCIAL para excluir o débito imputado à Sra. Débora Luzinete de Almeida Severo, no montante de R\$ 315.402,30, bem como excluir a multa no valor de R\$ 7.955,50, à ela aplicada, mantendo a irregularidade da auditoria especial.(DESTAQUES NOSSOS).

Análise

Conforme destacado pela Equipe de Auditoria, ocorreram gastos com encargos quando do repasse e pagamento dos recursos previdenciários em alguns meses durante o exercício de 2018. Como bem destacou a Equipe de Auditoria, tais gastos são considerados antieconômicos. Entendo que, quando o atraso de pagamento for verificado no Regime Próprio (RPPS), porquanto, não sendo apontada fraude, tal hipótese configuraria transferência de recursos dentro de um mesmo ente público e a determinação de ressarcimento ao gestor poderia configurar enriquecimento ilícito da Administração.

Assim sendo, tenho como precedente a irregularidade apontada em relação ao ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano à Fazenda, passível de sancionamento previsto no art. 73, II, da Lei Orgânica deste TCE, a ser imputado ao Sr. Mário Gomes Flor Filho, Prefeito Municipal. Pelo mesmo motivo cabe a multa à responsável pelo Fundo Municipal de Saúde, Sra. Núbia de Aguiar Magalhães (Secretária de Saúde), e à responsável pelo Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), Sra. Tereza Simone da Silva Flor (Secretária de Assistência Social).

14 - Recolhimento intempestivo de parcelamentos firmados com o RPPS

Equipe de auditoria

Aponta a auditoria que a ocorrência de repasse intempestivo ao RPPS das parcelas relativas a Acordos de Parcelamentos de valores devidos pela Prefeitura Municipal de Betânia ao Fundo Previdenciário do Município de Betânia - FUNPREBE acarretou injustificados prejuízos aos cofres municipais, em decorrência do atraso no pagamento das parcelas e consequente incidência de encargos financeiros, no montante de R\$ 5.200,39.



A partir dos dados constantes nos extratos de Acompanhamento de Acordo de Parcelamento (docs. 182/183), referentes ao exercício de 2018, a equipe de auditoria verificou que foram pagos encargos decorrentes de multa e juros por atraso de R\$ 945,76 referentes ao Termo de Parcelamento nº 197/2010, e de R\$ 4.254,63 em decorrência de atraso no Termo de Parcelamento nº 2041/2017.

A auditoria sugere a restituição do valor pago a título de encargos, no montante apurado (R\$ 5.200,39), além de multa decorrente das penalidades dispostas no art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004.

Defesa

O defendente Sr. Mário Gomes Flor Filho, Prefeito do Município de Betânia, em relação a esta irregularidade, apresentou defesa idêntica à registrada no item 13 deste voto, que, em resumo, aduz que o atraso dá-se em razão de que nem sempre é possível o administrador pagar todos seus compromissos em dia, sendo isso razão para afastar a imposição de devolução dos valores aos cofres públicos, uma vez que os defendentes deles não se apropriaram, nem tampouco desviaram tal recurso, citando dois julgados desta Corte de Contas (Acórdãos nº 815 /19 e nº 911/19), a respeito da mesma matéria, que não imputaram o débito aos gestores.

Dessa forma, pugna para que não seja imputada qualquer devolução ao erário decorrente do pagamento em atraso do pagamento das contribuições previdenciárias em questão.

Análise

Tenho como procedente a irregularidade apontada pela Auditoria, pois, mais uma vez, o Sr. Sr. Mário Gomes Flor Filho, Prefeito Municipal, cometeu ato de gestão ilegal, por efetuar o pagamento com atraso das parcelas descritas anteriormente, gerando multa e juros. Por esse ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, entendo pela aplicação de multa prevista no art. 73, II, da Lei Orgânica deste TCE.

Porém não acolho a irregularidade como passível de devolução aos cofres públicos, pois configuraria transferência de recursos dentro de um mesmo ente público e poderia configurar enriquecimento ilícito da Administração.



15 - Pagamento de juros e multa sobre o recolhimento de contribuições ao RGPS retidas do FPM

Equipe de auditoria

Consta no relatório de auditoria que a Prefeitura de Betânia não atentou para o controle dos recolhimentos sobre contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência, inclusive dos valores retidos diretamente das transferências do FPM ao Município, ocasionando o pagamento de juros no valor de R\$ 42.667,68, quando deveria atentar para o controle e conferência das retenções efetuadas diretamente pela Secretaria da Receita Federal.

Tal fato, de acordo com o relatório de auditoria, foi analisado através dos Demonstrativos de Contribuições ao RGPS (doc. nº 57) e dos extratos das contas do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, no intuito de averiguar a ocorrência de possíveis retenções nas transferências constitucionais a que o município teria direito durante o exercício financeiro,

Destaca que a responsabilidade pela irregularidade apontada recai sobre o Prefeito, Sr. Mario Gomes Flor Filho, “em razão de ser o mesmo responsável pelo acompanhamento e gestão dos recursos financeiros disponíveis pelo município, além de também responsável pelo acompanhamento das ações exercidas por aqueles diretamente subordinados, culpa in vigilando e culpa in eligendo.”

A irregularidade acima descrita torna o valor de R\$ 42.667,68, pago, relativo à aplicação de juros sobre débitos de recolhimento junto ao RGPS, de acordo com a auditoria, passível de devolução e o gestor responsável passível de multa prevista no inciso III do artigo 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004.

Defesa

Regularmente notificado do teor do Relatório de Auditoria, o Sr. Mário Gomes Flor Filho, Prefeito do Município de Betânia, deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentação de defesa, em relação a este ponto de auditoria.

Análise

No tocante a este ponto da auditoria, tenho o mesmo como procedente e entendo que cabe a aplicação de multa, nos termos do art. 73, III, da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao Sr. Mário Gomes Flor Filho, Prefeito do Município de Betânia, pois cometeu ato de gestão



ilegal, ilegítimo ou antieconômico, de que resultou injustificado dano à Fazenda.

16 - Contratação de escritório advocatício por meio de Convênio com a AMUPE em desacordo com o princípio da legalidade

Equipe de auditoria

Aponta a auditoria que, em 02 de janeiro de 2017, a Prefeitura Municipal de Betânia aderiu a um Termo de Cooperação Técnica junto à Associação Municipalista de Pernambuco - AMUPE, tendo como objeto a prestação de serviços advocatícios. O referido termo findou-se em 31 de julho de 2018.

A auditoria detalha em seu relato o seguinte:

Segundo a cláusula primeira deste Termo de Cooperação Técnica, os serviços prestados dividir-se-iam em Módulo III (Contencioso) e Módulo IV (Licitação e Contratos).

Em resumo, os serviços a serem prestados são aqueles corriqueiros e do cotidiano da administração municipal, tais como a elaboração de minutas de editais e de pareceres sobre assuntos diversos e o patrocínio dos interesses do município em processos judiciais e administrativos.

Pela execução desses serviços, segundo a cláusula segunda do Termo, o município se obrigava a pagar R\$ 10.000,00 (dez mil reais) mensais à AMUPE.

Cita ainda decisão do TCE-PE, em consulta formulada no Processo nº 1005731-6 a respeito do assunto:

I - A regra geral estatuída na Constituição da República, artigo 37, XXI, bem como na Lei de Licitações, artigos 2º e 3º, é que todas as contratações realizadas pela Administração Pública serão necessariamente precedidas de licitação, em respeito aos princípios da isonomia, competitividade, impessoalidade, busca da proposta mais vantajosa para a Administração, economicidade, moralidade, dentre outros.

II - Não é admissível a contratação de serviços advocatícios mediante assinatura de termo de adesão a contrato de prestação de serviços já firmado com outro ente, pois tal procedimento leva, na prática, à contratação direta de um escritório de advocacia, burlando a



obrigatoriedade de realização de certame licitatório e, por consequência, ferindo todos os princípios já mencionados que regem tal instituto. (grifo nosso).

III - É mais oportuno e adequado que o Município busque instituir sua Procuradoria Jurídica, admitindo profissionais, por meio de concurso público, sempre que a necessidade de tais serviços mostrarem-se permanente para a Administração. (grifo nosso).

A auditoria diz ainda que, no Termo de Cooperação Técnica firmado entre o município de Betânia e a AMUPE, “as partes não possuíam interesses paralelos ou comuns, mas sim opostos. O município de Betânia receberia a prestação dos serviços jurídicos e, em contrapartida, pagaria a prestação mensal. No lado oposto, a AMUPE seria remunerada para intermediar o contrato com o escritório que prestaria o serviço, que, frise-se, na prática, seria escolhido pelo próprio município”. Assim sendo, trata-se de um contrato e não um convênio.

Cita Hely Lopes Meirelles e Maria Sylvia Di Pietro acerca das diferenças entre contrato e convênio.

Finaliza sua análise verificando que o que ocorreu na prática foi, “de um lado, o ente público firmando um contrato oneroso de prestação de serviços e, de outro lado, a AMUPE intermediando de forma remunerada o serviço a ser prestado pelo escritório de advocacia, sem que fosse realizado o adequado procedimento licitatório, a fim de burlar as prescrições legais e o atual entendimento do TCE/PE pertinentes às contratações públicas.”

Sugere, por isso, multa nos termos previstos no inciso III do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 ao Sr. Mário Gomes Flor Filho, Prefeito do Município de Betânia, por ter sido a autoridade municipal responsável pela adesão ao Termo de Cooperação com a AMUPE.

Defesa

O responsabilizado, Sr. Mário Gomes Flor Filho, trouxe a seguinte linha de argumentação em relação a este ponto de auditoria:

- O município firmou termo de cooperação técnica com a AMUPE, pois a mesma é uma entidade sem fins lucrativos, dedicada ao desenvolvimento dos municípios, possuindo convênio com vários escritórios de advocacia, que são postos à disposição dos entes associados;



- cita consulta feita ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Consulta n. 731118. Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão do dia 20/06/2007), que diz:

De sorte que, em sendo os recursos públicos, as entidades em tela, em que pese instituídas como pessoas de direito privado, ao aplicá-los, estão obrigadas a observar os princípios básicos constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, incluindo o dever de licitar, que são impostergáveis a todos aqueles que utilizem ou administrem bens e valores públicos. Quanto à forma pela qual devem se relacionar com os Municípios, entendeu esta Corte que o instrumento mais adequado, em sendo estabelecida relação de cooperação, é a celebração de convênio, observadas as formalidades legais arroladas no art. 116 da Lei nº 8.666/93.

- Tece ainda os seguintes argumentos:

Ademais, Excelência, ainda que a contratação questionada estivesse sujeita ao regime de licitação, esta seria dispensável, nos termos do artigo 24, inciso XII, da Lei 8.666/93. Dispõe o citado artigo: Art. 24. É dispensável a licitação: XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994);

- Destaca também parecer do MPCO, exarado pelo Procurador Gustavo Massa (Parecer MPCO nº 234/06, relativo ao Processo TCE-PE nº 0404781-3), cujo objeto em apreciação foi a prestação de serviços de consultoria contábil a serem realizados pela ABOP/PE, cujo teor descrevo a seguir:

(...)

os trabalhos de elaboração de documentos orçamentários fazem parte da gama burocrática inerente a todo ente da Administração Pública, considerando neste caso o conceito de burocracia de Weber, **como um tipo de organização que busca a eficiência na consecução dos objetivos da instituição.**

Deste modo, pode-se concluir que o objeto do contrato, pactuado pela ABOP/PE e a Prefeitura Municipal, **está em conformidade com o propósito de desenvolvimento institucional da contratante, preenchido, então, este requisito para a dispensa de licitação requerida.** – destaques nossos



- Também traz à baila julgado desta Corte de Contas em que a prestação de serviços jurídicos pela AMUPE foi aprovada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, como se denota do inteiro teor do Acórdão T.C. Nº 1340/14, exarado nos autos do Processo TCE-PE Nº 1340158-0:

(...)

A Associação Municipalista de Pernambuco foi criada há 47 anos com o intuito de auxiliar o governo dos gestores municipais, proporcionando-lhes uma administração articulada, eficaz nas questões cotidianas e promovendo o desenvolvimento das cidades. Dispõe o art. 3º do seu estatuto:

Art. 3º É sua finalidade a solução de problemas comuns aos Municípios de Pernambuco, pugnando pela valoração da associação e integração regional, desenvolvendo ações político institucionais e representando os municípios judicial e extrajudicialmente.

Ainda de acordo com o Estatuto (art. 47) a AMUPE presta serviços de consultoria, elaboração de projetos, editoração, gestão compartilhada de compras e serviços, coordenação de questões de interesse comum e atividades afins, aos seus associados ou a terceiros, mediante remuneração específica, segundo a natureza de cada serviço. Tais objetivos são alcançados através da firmação de convênios, acordos, protocolos, contratos, e afins, com entidades nacionais e internacionais.

Os 184 sócios atualmente cadastrados realizam contribuições, auxílios, subvenções, doações ou remunerações pelos serviços prestados. O Município de Cupira faz parte do consórcio CODEAM - Comissão de Desenvolvimento do Agreste Meridional -, que inclui outras 47 cidades e tem sede em Garanhuns.

A meu ver, a entidade acima referida tem grande representatividade na esfera estadual e vem desempenhado suas tarefas de maneira bem sucedida através da realização de convênios com os municípios. O questionamento feito pela auditoria a respeito da ausência do acordo especificado (Cláusula Terceira, II, a do Convênio; fls. 863) para que a associação pudesse representar o Município judicial e extrajudicialmente, não é suficiente para macular a prestação dos serviços.



Ao contrário do que afirma a equipe técnica, nem sempre é mais adequado para o Município realizar provimento para quadro efetivo no exercício de determinadas funções. Devido a estabilidade que possuem, muitas vezes os funcionários públicos tem produtividade menor em relação aos terceirizados, que, neste caso, vêm desempenhando suas atribuições de forma satisfatória. Além disso, não houve comprovação por parte da auditoria na presente Prestação de Contas de que os serviços não foram efetivamente prestados. Assim, deixo de imputar a devolução do montante de R\$ 114.000,00. – ***destaques nossos***

- por fim, aduz que a contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica através da AMUPE justifica-se pelo fato de que esta Instituição encontra-se apta a prestar tais serviços, em função de possuir (entre os profissionais por ela credenciados) especialistas na área de direito público.

Análise

A respeito desta irregularidade, entendo que tal despesa deveria sujeitar-se ao processo licitatório, seguindo a linha da equipe de auditoria, em especial por considerar o Termo de acordo como contrato, e não como convênio. Nesse sentido, cito partes do relatório de auditoria em que consta o jurista Hely Lopes Meirelles e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que diferenciam contrato de convênio:

“Convênio é acordo, mas não é contrato (STF, RTJ 141/619). No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no contrato há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. Por essa razão, no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para consecução do objetivo comum, desejado por todos.” (Direito Administrativo Brasileiro, 42ª edição, Ed. Malheiros).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro também discorre acerca da diferença dessas modalidades de ajustes:



“As diferenças que costumam ser apontadas entre contrato e convênio são as seguintes: a) no contrato, os interesses são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos; por exemplo em um contrato de compra e venda, o vendedor quer alienar o bem para receber o melhor preço e o comprador quer adquirir o bem pagando o menor preço, no convênio, também chamado de ato coletivo, todos os partícipes querem a mesma coisa; b) os entes conveniados têm objetivos institucionais comuns e se reúnem, por meio de convênio, para alcançá-los; por exemplo, uma universidade pública - cujo objetivo é o ensino, a pesquisa e a prestação de serviços à comunidade - celebra convênio com outra entidade pública ou privada, para realizar um estudo, um projeto, de interesse de ambas, ou para prestar serviços de saúde ou educação; é também o que se verifica com os convênios firmados entre Estados, Municípios e União em matéria tributária para coordenação dos programas de investimentos e serviços públicos e mútua assistência para fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações; c) no convênio, os partícipes objetivam a obtenção de um resultado comum, ou seja, um estudo, um ato jurídico, um projeto, uma obra, um serviço técnico, uma invenção etc., que serão usufruídos por todos os partícipes, o que não ocorre no contrato; d) no convênio verifica-se a mútua colaboração, que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de know-how e outros; por isso mesmo, no convênio não se cogita de preço ou remuneração, que constitui cláusula inerente aos contratos;” (Direito Administrativo, 28ª edição, Ed. Atlas) (grifos no original)

Reitero que não há, na Lei de Licitações, menção à possibilidade, ainda que excepcional, de adesão pela Administração a contratos firmados entre entes privados, prevalecendo, assim, a regra geral segundo a qual deve ela própria firmar diretamente seus contratos com particulares, após seleção da melhor proposta, mediante procedimento legal que garanta a igualdade de tratamento a todos os possíveis interessados em com ela contratar. Ressalto que o princípio da liberalidade de contratar somente se aplica à esfera privada, ou seja, à contratação entre particulares, devendo o gestor público obedecer necessariamente às imposições legais quando efetua contratações em nome do ente o qual representa, sob pena de exorbitar dos poderes que lhe são conferidos.

Importante frisar que estamos mencionando a obrigatoriedade de licitar, sendo mais oportuno e adequado que o Município busque instituir sua Procuradoria Jurídica, admitindo profissionais, mediante realização de concurso público, sempre que a necessidade de tais serviços mostrar-se permanente para a Administração, como já evidenciou bem o voto da Conselheira Teresa Duere no Processo TCE-PE nº 1005731-6.



Tenho como procedentes as irregularidades apontadas pela Auditoria, pois, em mais esta irregularidade, o Sr. Sr. Mário Gomes Flor Filho, Prefeito Municipal, cometeu grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial. Entendo assim pela aplicação de multa prevista no art. 73, III, da Lei Orgânica deste TCE.

17 - Vinculação ilegal de receita de imposto à despesa com convênio firmado com a AMUPE

Equipe de auditoria

Foi constatado pela equipe de auditoria pagamento de despesas vinculado à receita das cotas do ICMS. O valor retido das quotas de ICMS foi decorrente da cláusula segunda constante no Termo de Cooperação Técnica com a Associação Municipalista de Pernambuco (doc. 65), que estabelece o seguinte:

“CLÁUSULA SEGUNDA - DO PAGAMENTO

Pelos serviços que lhe serão prestados, o Município Aderente se obriga a efetuar mensalmente o pagamento no valor de **R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**, em conformidade com o estabelecido.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. O pagamento do valor devido poderá ser efetuado mediante retenção bancária nos cotas mensais do ICMS devido ao Município Aderente, realizada com a autorização do seu Representante Legal, formalizada em Termo de Autorização de Débito.” (grifos no original)

A auditoria aponta que a referida retenção é vedada pela Constituição Federal, que, em seu art 167, prevê:

São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para a manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;



Consta ainda no relatório que em situações como essa o Supremo Tribunal Federal - STF já se manifestou diversas vezes, citando a ADI 1689/2003 e a ADI 2.722/2005.

Finaliza este ponto sujeitando o Prefeito Municipal à multa prevista no artigo 73, inciso I, da Lei 12.600/2004, por ter autorizado o pagamento dos valores mensais acordados no Termo de Cooperação Técnica com a Associação Municipalista de Pernambuco, mediante retenção das cotas do ICMS, contrariando, assim, as previsões constitucionais.

Defesa

Em sua defesa quanto a este ponto tratado no Relatório de Auditoria, o Sr. Mário Gomes Flor Filho argumenta que a previsão de que o pagamento poderá ser feito mediante retenção na conta do FPM ou conta do ICMS visa tão somente aperfeiçoar a forma de pagamento, não implicando qualquer dano ao erário.

Análise

A retenção de valores descontados diretamente das transferências de impostos efetuadas pelo Governo Estadual é vedada constitucionalmente, como já demonstrou a auditoria. Assim sendo, acolho a sugestão da auditoria, imputando-se multa ao gestor da Prefeitura, Sr. Mário Gomes Flor Filho, nos termos do art. 73, inciso I, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Isso posto,

VOTO pelo que segue:

PRESTAÇÃO DE CONTAS.
LICITAÇÃO. MEDICAMENTO.
DESÍDIA ADMINISTRATIVA.
CONTROLE DE
COMBUSTÍVEL. VEÍCULO
LOCADO. FESTIVIDADES.
JUROS E MULTA
ADMINISTRATIVA. DESPESA
VINCULADA À RECEITA.
SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS.

1. A pesquisa de preços base para valor da licitação deve observar as instruções



constantes no Boletim Informativo da Procuradoria Consultiva nº 11/2014, expedido pela PGE, que versa sobre os procedimentos de pesquisa de preços.

2. Controle da movimentação física de medicamentos em conformidade com as normas contidas na Portaria SVS/MS nº 802/1998 e na Resolução-RDC Anvisa nº 320/2002.

3. O controle de abastecimentos dos veículos deve observar as indicações mínimas constantes do Acórdão T.C. nº 0732/12.

4. O controle da locação dos veículos deve observar as indicações mínimas constantes da Resolução TC nº 01/2009.

5. Gastos com festividades devem obedecer às determinações constantes no Ofício Circular nº 010/2017 TCE /PRES.

6. Despesas com juros e multas administrativas constituem inobservância da obrigatoriedade de recolhimento e infringência ao artigo 37, caput, e ao artigo 70, caput, ambos da Constituição Federal.

7. Serviços advocatícios devem ser contratados sob a égide da Lei Federal nº 8.666/93.

8. Pagamento de despesas, tendo o valor retido junto a receitas recebidas, está em desconformidade com o art. 167 da CF.

CONSIDERANDO a aquisição de medicamentos superfaturados, gerando prejuízo ao erário no valor estimado de R\$ 58.312,58;

CONSIDERANDO que os controles internos do Município de Betânia demonstraram fragilidade;



CONSIDERANDO que foram adquiridos medicamentos sem licitação e sem comprovação do recebimento, causando dano ao erário de R\$ 160.095,28;

CONSIDERANDO que ocorreu sobrepreço e posterior superfaturamento no valor de R\$ 53.945,53, referente às despesas com medicamentos decorrentes do Pregão Presencial nº 005 /2017;

CONSIDERANDO que houve o recebimento de notas fiscais de medicamentos sem identificação dos lotes, contrariando exigência da Anvisa e do Ministério da Saúde;

CONSIDERANDO a ocorrência de contratação de empresa que tem servidora pública como sócia;

CONSIDERANDO a ausência de critérios de seleção e de prestação de contas de bolsistas;

CONSIDERANDO a inexistência de controle e comprovação da despesa com combustíveis;

CONSIDERANDO a ocorrência de pagamento de despesas com locação de palcos sem comprovação da execução;

CONSIDERANDO que ocorreu pagamento de despesas com locação de veículos, mediante documentação que não comprova a sua efetiva execução;

CONSIDERANDO que restou configurada a não comprovação do consumo de material adquirido para merenda escolar objeto da análise da Equipe de auditoria, gerando um prejuízo ao erário no valor de R\$ 9.657,90;

CONSIDERANDO a dispensa indevida para aquisição de medicamentos provocada por desídia administrativa;

CONSIDERANDO a ocorrência de pagamentos de encargos administrativos quando do recolhimento parcial e intempestivo das contribuições previdenciárias ao RPPS e ao RGPS;

CONSIDERANDO que houve a contratação de escritório advocatício por meio de Convênio com a AMUPE em desacordo com o princípio da legalidade;

CONSIDERANDO que foram efetuados pagamentos de despesas com vinculação ilegal de receita de imposto.



Ellida Darliane Rafaela Da Silva Araujo:

APLICAR multa no valor de R\$ 8.819,00, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) III , ao(à) Sr(a) Ellida Darliane Rafaela Da Silva Araujo, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br) .

Farmacia Gomes:

IMPUTAR débito no valor de R\$ 258.803,54 ao(à) Farmacia Gomes solidariamente com NUBIA DE AGUIAR MAGALHAES que deverá ser atualizado monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao do processo ora analisado, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública Municipal, e recolhido aos cofres públicos municipais, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, devendo cópia da Guia de Recolhimento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito. Não o fazendo, que seja extraída Certidão do Débito e encaminhada ao Prefeito do Município, que deverá inscrever o débito na Dívida Ativa e proceder a sua execução, sob pena de responsabilidade .

Mario Gomes Flor Filho:

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, alínea(s) a, b, c , da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR irregulares as contas do(a) Sr(a) Mario Gomes Flor Filho, relativas ao exercício financeiro de 2018

IMPUTAR os débitos abaixo ao(à) Sr(a) Mario Gomes Flor Filho, que deverão ser atualizados monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao do processo ora analisado, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública Municipal, e recolhidos aos cofres públicos municipais, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, devendo cópia da Guia de Recolhimento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito. Não o fazendo, que seja extraída Certidão do Débito e encaminhada ao Prefeito do Município, que deverá inscrever o débito na Dívida Ativa e proceder a sua execução, sob pena de responsabilidade :



1. Débito no valor de R\$ 1.659,15, solidariamente com DAYANE MAYARA BEZERRA DE ARAUJO
2. Débito no valor de R\$ 7.998,78, solidariamente com KATIA ADRIANA DE LIMA FERRAZ

APLICAR multa no valor de R\$ 25.518,00, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) I, II, III , ao(à) Sr(a) Mario Gomes Flor Filho, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br) .

Medical Center Afogados Da Ingazeira:

IMPUTAR débito no valor de R\$ 13.550,05 ao(à) Medical Center Afogados Da Ingazeira solidariamente com NUBIA DE AGUIAR MAGALHAES que deverá ser atualizado monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao do processo ora analisado, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública Municipal, e recolhido aos cofres públicos municipais, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, devendo cópia da Guia de Recolhimento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito. Não o fazendo, que seja extraída Certidão do Débito e encaminhada ao Prefeito do Município, que deverá inscrever o débito na Dívida Ativa e proceder a sua execução, sob pena de responsabilidade .

Katia Adriana De Lima Ferraz:

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, alínea(s) b , da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR irregulares as contas do(a) Sr(a) Katia Adriana De Lima Ferraz, relativas ao exercício financeiro de 2018

APLICAR multa no valor de R\$ 8.819,00, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) II, III , ao(à) Sr(a) Katia Adriana De Lima Ferraz, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br) .

Nubia De Aguiar Magalhaes:



CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, alínea(s) a, b, c , da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR irregulares as contas do(a) Sr(a) Nubia De Aguiar Magalhaes, relativas ao exercício financeiro de 2018

APLICAR multa no valor de R\$ 17.012,00, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) I, II, III , ao(à) Sr(a) Nubia De Aguiar Magalhaes, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br) .

Dayane Mayara Bezerra De Araujo:

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II , combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, alínea (s) b , da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR irregulares as contas do(a) Sr(a) Dayane Mayara Bezerra De Araujo, relativas ao exercício financeiro de 2018

Wallace Lopes Da Conceicao:

APLICAR multa no valor de R\$ 8.819,00, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) II, III , ao(à) Sr(a) Wallace Lopes Da Conceicao, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br) .

Tereza Simone Da Silva Flor:

APLICAR multa no valor de R\$ 8.819,00, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) II, III , ao(à) Sr(a) Tereza Simone Da Silva Flor, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br) .



Dou quitação aos demais responsáveis quanto aos aspectos abordados no Relatório de Auditoria.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Betânia, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. determinar à Prefeitura Municipal de Betânia, para que sejam implantados os controles necessários para a correta liquidação dos gastos com combustíveis e Lubrificantes;

Prazo para cumprimento: 90 dias

2. determinar à Prefeitura Municipal de Betânia, para que sejam implantados os controles necessários para a correta liquidação dos gastos com locação de veículos;

Prazo para cumprimento: 90 dias

3. normatizar controles internos envolvendo toda a área patrimonial e financeira da Prefeitura, conforme dispõe a Resolução TC nº 001/2009.

Prazo para cumprimento: 180 dias

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Betânia, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Em futuras licitações, com o intuito de fazer com que a pesquisa de preços acostada aos certames licitatórios represente, o mais fielmente possível, os preços praticados pelo mercado, siga o entendimento constante no Boletim Informativo da Procuradoria Consultiva nº 11/2014 da Procuradoria Geral do Estado, que, em síntese, prevê a necessária realização de pesquisa de preços com maior amplitude possível, por meio de:

- portal de compras governamentais;
- pesquisa em mídia especializada e em sítios eletrônicos;



- contratações similares de outros entes públicos, em execução ou recentes (contratos concluídos nos últimos 180 dias) e
 - pesquisa com fornecedores;
2. À Secretaria de Saúde, bem como à Secretaria de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Betânia, para providenciar e controlar a entrada e saída de medicamentos em conformidade com as normas contidas na Portaria SVS/MS nº 802/1998 e na Resolução-RDC Anvisa nº 320/2002;
 3. À Prefeitura, que, quando da prestação de contas das atividades dos bolsistas contratados, detalhe as atividades desenvolvidas por cada um, mensalmente;
 4. Aos gestores da administração municipal, que passem a adotar as determinações constantes no Ofício Circular nº 010/2017 TCE/PRES., para todos os eventos e festividades que utilizem recursos públicos para tal.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Plenário:

1. Envio dos autos ao Ministério Público de Contas para adoção de medidas cabíveis, em relação aos itens 2 e 3 constantes do rol de irregularidades deste voto, por se tratar de ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, consoante o artigo 10 da Lei Federal nº 8.429/1992.

É o voto.

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

O CONSELHEIRO CARLOS PORTO PEDIU VISTA EM 23/07/2020.

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS NA SESSÃO DO DIA 03/06/2021.

RESULTADO DO JULGAMENTO



Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO CARLOS PORTO : Acompanha

CONSELHEIRA TERESA DUERE : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.