



Sumário

1. INTRODUÇÃO	3
2. CRONOLOGIA DOS FATOS PROCESSUAIS, CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E LEGISLAÇÃO APLICÁVEL	5
2.1 Da Cronologia dos fatos processuais	5
2.2 Da Legislação Aplicável e normatização do ente federativo	6
2.3 Jurisprudência dos Tribunais de Contas	8
3. DA ANÁLISE TÉCNICA DA RNE	10
3.1. Da metodologia da análise e situação encontrada	10
3.2. Situação encontrada	11
3.3. Responsabilização do gestor da SMS/Cuiabá	18
4. DA CONCLUSÃO e CONSIDERAÇÕES FINAIS	20
5. DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	21
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	22
7. QUADRO RESUMO	23
7.1. Achados, responsáveis e análise técnica da manifestação de defesa	23



Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Média de dias entre Liquidação e Pagamento por Elemento de Despesas.....	12
Gráfico 2 - % de Pagamento por Natureza de Despesas	13
Gráfico 3 - Quantidade de pagamentos por Natureza de Despesas	13
Gráfico 4 - Média dias - Liquidação e Pagamento - Desp. Exercícios Anteriores - Transferência Fundo a Fundo Governo Federal.....	15
Gráfico 5 - % Pagamentos – Desp. Exercícios Anteriores - Transferência Fundo a Fundo Governo Federal.....	16
Gráfico 6 - Sete maiores fornecedores de bens e serviços – Desp. Exercícios Anteriores - Transferência Fundo a Fundo Governo Federal	17

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Prazo médio entre a Liquidação e Pagamento segundo a Natureza da Despesas.	11
Tabela 2 - Valores Liquidados e Pagos à Empresa Supermédica Distribuidora Hospitalar	14
Tabela 3 - Prazo médio geral entre liquidação e pagamento, segundo a Fonte de Recurso.....	14
Tabela 4 - Prazo médio liquidação e pagamento à reclamante, segundo a Fonte de Recurso	15
Tabela 5 – Qtde Fornecedores X Prazo médio X Valor Pagamento	16



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
DE SAÚDE E MEIO AMBIENTE**

Telefones: (65) 3613-7589 / 7588 / 7657 / 7529

e-mail: secex-saude@tce.mt.gov.br

PROCESSO Nº	:	123684/2019
INTERESSADO(S)	:	SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CUIABA
REPRESENTANTE	:	SUPERMÉDICA DISTRIBUIDORA HOSPITALAR EIRELI
RESPRESENTADO	:	LUIZ ANTÔNIO POSSAS DE CARVALHO – Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO MOISES MACIEL
EQUIPE TÉCNICA	:	DENISVALDO MENDES RAMOS – Auditor Público Externo



1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Relatório Técnico Preliminar em face de Representação de Natureza Externa - RNE formulada pela empresa SUPERMÉDICA DISTRIBUIDORA HOSPITALAR EIRELI e que trata de indícios de descumprimento da ordem cronológica de pagamentos efetuados pela Secretaria Municipal de Saúde – SMS/Cuiabá.

2. A representante alegou que forneceu medicamentos à representada no final do exercício de 2018, no bojo do Pregão Eletrônico/Registro de Preços nº 50/2018 – Processo Administrativo nº 63.107/2018 sem, contudo, receber o pagamento no valor de R\$ 300.665,32.



2. CRONOLOGIA DOS FATOS PROCESSUAIS, CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E LEGISLAÇÃO APLICÁVEL.

2.1 Da Cronologia dos fatos processuais.

1. A empresa Supermédica Distribuidora Hospitalar Eireli protocolou¹ neste Tribunal a presente representação alegando que forneceu medicamentos à SMS/Cuiabá, no final do exercício de 2018, sem, contudo, receber o efetivo pagamento no valor de R\$ 300,665,32².

2. Alegou ainda que, após várias tentativas frustradas de recebimento dos valores, o pagamento estava pendente há mais de 100 (cem dias), contrariando, inclusive, a letra “a”, do inciso XIV, do art. 40 da Lei 8.666/93³.

3. Pleiteou, desse modo, o recebimento da presente RNE e, posteriormente, a regular instrução processual, para solucionar a inadimplência, bem como, averiguar as razões pelo não pagamento da Administração Pública, tendo em vista, tratar-se de verbas específicas e vinculadas à elaboração de edital.

4. Em 14/05/2019 o Relator reconheceu⁴ a legitimidade ativa da representante, porém, constatou a falta de documentos necessários para justificar o processamento do feito⁵, haja vista a ausência de cópia do edital referente ao certame e das notas fiscais relativas ao faturamento de medicação, devidamente atestadas, para comprovar a entrega dos mesmos à Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá.

5. Em razão dos princípios da primazia do julgamento de mérito, cooperação e da não surpresa, prescritos, respectivamente, nos artigos 4º, 6º e 9º do Novo Código de Processo Civil e visando a não-extinção processual naquele momento⁶, o Relator deixou de receber a presente Representação, sem, no entanto, proceder a sua extinção.

¹ Protocolo de 10/04/2019.

² 1Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

³ Dados dos valores em aberto:

Nota Fiscal	Emissão	Valor
46587	27/11/2018	R\$ 210.700,00
47008	04/12/2018	R\$ 7.596,22
47750	17/12/2018	R\$ 134.965,32
Total		R\$ 353.261,54

⁴ art. 224, I, “c”, RITCE/MT.

⁵ art. 219, VII, do RITCE/MT.

⁶ art. 219, § 1º do RITCE/MT.



6. Diante do exposto, determinou a citação da representante para providenciar a emenda no sentido de corrigir as impropriedades detectadas na inicial no prazo de 05 (cinco) dias, contatos a partir do recebimento do Aviso do AR2.

7. Citada, a empresa apresentou manifestação anexando aos autos a cópia do Pregão Eletrônico/Registro de Preços n.º 50/2018, as cópias das notas fiscais n.º 46.5874 e 47.7505, e cópia do conhecimento, apenas, da nota fiscal n.º 46.587.

8. Diante deste novo contexto, o Relator observou que constavam nos autos os fatos tidos como irregulares e seus fundamentos legais para o prosseguimento do feito e recebeu, em sede de juízo de admissibilidade, a presente Representação de Natureza Externa.

9. Ressaltou, contudo, que os Tribunais de Contas não possuem competência para adotar medidas coercitivas de cobrança, mas sim, o poder dever de fiscalizar o cumprimento da ordem cronológica dos pagamentos e dos contratos administrativos, a fim de assegurar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, isonomia e moralidade.

10. Desta forma, compete a este Tribunal verificar o possível descumprimento da ordem cronológica de pagamentos nos termos do art. 5º da Lei n.º 8.666/93, devendo-se apurar a certeza, liquidez e exigibilidade do alegado direito constitucional.

11. Por fim, o Relator determinou o encaminhamento à esta Secex de Saúde e Meio Ambiente para informar se no presente caso ocorreu a irregularidade **JB 12. Despesa Grave. Pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade (arts. 5º e 92 da Lei no 8.666/1993) no período de novembro a dezembro de 2018.**

2.2 Da Legislação Aplicável e normatização do ente federativo.

12. O art. 37, XXI da Constituição Federal de 1988 determina que as contratações realizadas pela Administração Pública devem ocorrer após processo de licitação pública, excetuadas hipóteses legais, e que haja respeito às cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento nos termos da lei.

13. A Constituição dispõe, ainda, que a competência para legislar sobre normas gerais sobre licitações e contratos administrativos é da União⁷, competência materializada a partir da promulgação da Lei n.º 8.666/1993, que é a norma geral aplicável a toda Administração Pública, sendo os seus dispositivos de caráter geral de cumprimento obrigatório para todos os entes federados.

⁷ Art. 22, XXVII da Constituição Federal de 1988.



14. A lei geral de licitações regulamenta os dispositivos constitucionais referentes à obrigação de pagamento, conforme segue:

Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada. Sem grifos no original.

15. O dispositivo legal determina que todos os órgãos públicos devem obedecer a estrita ordem cronológica nos pagamentos realizados a fornecedores, de acordo com os seguintes critérios:

- a) a unidade da Administração a que se refira;
- b) o tipo de contrato (fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços);
- c) a fonte de recursos; e
- d) a data de sua exigibilidade.

16. Infere-se que, excetuadas as hipóteses de relevante razão de interesse público e desde que ocorra decisão fundamentada e publicada da autoridade competente, os pagamentos por bens e serviços prestados à administração pública devem seguir a ordem cronológica de exigibilidade.

17. Adicionalmente, pode-se afirmar que o artigo 5º da Lei nº 8.666/93 consolida os princípios constitucionais da impessoalidade e isonomia, evitando que ocorram tratamentos diferenciados para aqueles que possuam vínculos contratuais com a administração pública.

18. Além desses princípios supramencionados, pode-se afirmar que os princípios da segurança jurídica e da boa-fé também estão, implicitamente, abarcados no artigo 5º da Lei 8.666/1993.

19. Por outro lado, é razoável que tal dispositivo seja regulamentado especificamente em cada ente federado para ter maior alcance e eficácia, por ser considerado um conceito jurídico indeterminado.



20. Porém, mesmo sem a devida regulamentação local, é perfeitamente possível se ater aos termos que se referem à ordem cronológica de pagamentos e respeitar o direito de recebimento de valores por serviços prestados à administração pública na ordem cronológica de suas exigibilidades.

21. Além disso, a Lei nº 8.666/1993 tipifica como crime a conduta de desrespeitar a ordem cronológica de pagamentos, conforme se extrai da parte final do caput do artigo 92:

Art. 92 - Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei.
(Grifo nosso)

22. A partir do exposto, conclui-se que, embora seja necessária a regulamentação em cada ente federado para a definição de critérios objetivos para pagamentos de despesas com o fim de se respeitar a ordem cronológica, as disposições do caput do art. 5º da lei geral de licitação são de cumprimento obrigatório por toda Administração Pública, independentemente de qualquer regulamentação da norma e o desrespeito a esse dispositivo poderá configurar crime.

2.3 Jurisprudência dos Tribunais de Contas.

23. A importância da referida regulamentação e a omissão nesta questão por parte dos entes federados em regulamentar o artigo 5º da Lei nº 8.666/1993 é tema de bastante discussão nas cortes de contas e já culminou até mesmo em ações judiciais.

24. O Tribunal de Contas da União – TCU identificou pagamentos efetuados sem respeito à ordem cronológica de exigibilidade e propôs determinação⁸ ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG para que o órgão editasse norma regulamentadora, o que ocorreu com a Instrução Normativa - IN nº 02/2016.

25. A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON – editou a Resolução nº 08/2014, que elenca diretrizes de controle externo para ações desenvolvidas pelas Cortes de Contas, dentre as quais a verificação do efetivo cumprimento da ordem cronológica de exigibilidade nos pagamentos.

26. Ademais, as diretrizes da resolução supramencionada determinam que os Tribunais de Contas desenvolvam ações junto aos seus jurisdicionados, objetivando a edição

⁸ Acórdão nº 551/2016-TCU-Plenário.

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: <http://www.tce.mt.gov.br/assinatura> e utilize o código AERO3.



de normas legais ou decretos que regulamentem o disposto no caput do art. 5º da Lei nº 8.666/1993.

27. Alguns Tribunais de Contas editaram normas para regulamentar a questão atinente aos pagamentos em ordem cronológica no âmbito dos próprios tribunais, como é o caso das Cortes dos Estados do Rio Grande do Sul⁹, de Mato Grosso¹⁰, de Sergipe e do Rio Grande do Norte¹¹.

28. A omissão por parte do Estado do Amazonas em regulamentar o tema gerou ação civil pública¹² do Ministério Público Federal - MPF e culminou na imposição de obrigação àquele Estado para que observasse a efetiva ordem cronológica de pagamentos, de acordo com as datas das respectivas exigibilidades. Outra consequência dessa ação civil foi para que o Estado do Amazonas promovesse a regulamentação do tema em prazo razoável.

29. O TCE/MT editou a Súmula nº 19 em 2016, a qual tem o seguinte teor:

É dever do administrador público realizar o pagamento de despesas legitimamente inscritas em restos a pagar, com observância da ordem cronológica, sendo que, no caso de se constatar irregularidade quanto à legitimidade ou legalidade dos processos de liquidação dessas despesas, deve determinar a instauração de processo administrativo para a apuração da certeza, da exigibilidade e da liquidez dos créditos, e, ainda, das possíveis responsabilidades.

30. Outro precedente desta Corte de Contas é o Acórdão nº 68/2016 – Segunda Câmara - que trata de caso análogo ao verificado no caso fático em discussão, já que o jurisdicionado¹³ também não havia regulamentado localmente o artigo 5º da lei de licitações. Uma das determinações do Acórdão foi no sentido de que o jurisdicionado respeitasse o disposto na lei no que se refere à ordem cronológica de exigibilidades.

⁹ Resolução nº 1.033/2015/TCE/RS.

¹⁰ Portaria nº 8/2016/TCE/MT.

¹¹ Resolução nº 296/2016/TCE/SE Resolução nº 032/2016/TCE/RN.

¹² Inquérito Civil nº 1.13.000.000315/2017-08.

¹³ Prefeitura Municipal de São Félix do Araguaia.



3. DA ANÁLISE TÉCNICA DA RNE.

31. A análise desta representação foi realizada *home office*, em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 4008/2020.

3.1. Da metodologia da análise e situação encontrada

32. A análise técnica considerou a lista de credores da SMS/Cuiabá dos exercícios de 2018 e 2019 a partir da etapa da liquidação da despesa, ordenada de acordo com a fonte de recurso, a natureza da despesa e com o objeto do contrato e as datas das exigibilidades dos pagamentos.

33. O **objetivo** desta análise é verificar se houve preterição de pagamentos por parte da representada em desfavor da empresa Supermédica Distribuidora Hospitalar Eireli.

34. A **amostra** analisada foi definida para os exercícios de 2018 e 2019 em razão da representante ter elencado empenhos e liquidações referentes à entrega de produtos no final do exercício 2018.

35. Os critérios de análise basearam-se nos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, preceitos da Lei nº 8.666/1993 e jurisprudência firmada em Cortes de Contas.

36. Procedeu-se às seguintes etapas na análise técnica:

a) verificação dos fatos narrados na RNE proposta pela representante e análise dos documentos apensados a este processo;

b) requisição de documentos à representada por meio da UCI da SMS/Cuiabá¹⁴ para análise dos fatos;

c) análise dos documentos disponibilizados na resposta da UCI da SMS de Cuiabá;

d) tratamento de dados contidos nas planilhas eletrônicas disponibilizadas pela SMS de Cuiabá. Utilizou-se filtro para selecionar as despesas dos exercícios referentes às naturezas 339030 (Materiais de Consumo) e 339092 (Despesa de Exercícios Anteriores), que foram os elementos correspondentes às transações comerciais realizadas pela empresa Supermédica Distribuidora Hospitalar Eireli.

d.1) De posse dos dados devidamente tabulados foi possível montar uma Tabela Dinâmica que possibilitou calcular a *média* de dias (geral e individual) entre a liquidação e o pagamento de todas, segundo a **natureza da despesa**; a *média* de dias

¹⁴ Solicitação por meio do e-mail oficial – denisvaldo@tce.mt.gov.br – de 16/04/2020, à UCI da SMS/Cuiabá aos cuidados do Auditor Público Interno, Wesley Buco. A resposta se deu em 17/04/2020 pelo mesmo canal de comunicação. Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: <http://www.tce.mt.gov.br/assinatura> e utilize o código AERO3.



(geral e individual) entre a liquidação e pagamento por **fonte de recursos** e a quantidade e valores das liquidações e pagamentos realizados.

d.2) Após essa análise foi possível construir tabelas e gráficos que melhor demonstram a síntese dos achados.

37. As análises procedidas possibilitaram verificar que houve o desrespeito aos ditames do artigo 5º da Lei nº 8.666/1993, decorrente de preterição da ordem cronológica de pagamentos.

38. A principal causa identificada para esse panorama foi a falta de normatização municipal para ordenação das exigibilidades e pagamento aos credores.

39. Como consequências/efeitos, destacam-se a:

a) ocorrência de favorecimento de determinados fornecedores, já que alguns poderão receber pagamentos por suas prestações mais rapidamente em relação a outros fornecedores, que, por conseguinte, serão prejudicados, infringindo-se os princípios constitucionais da isonomia e impessoalidade; e

b) ocorrência de ações judiciais contra o erário municipal por parte dos credores que verifiquem prejuízos administrativos e financeiros, devido ao recebimento tardio pelos serviços prestados à administração pública.

3.2. Situação encontrada

40. Numa visão macro, segundo a natureza das despesas, é possível constatar que nos exercícios de 2018 e 2019 a SMS/Cuiabá liquidou R\$ 1,79 bilhões das despesas, em contrapartida aos R\$ 1,44 bilhões em pagamentos realizados. O prazo médio geral entre a liquidação e o pagamento, nesse quesito, foi de 43 dias, conforme Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 - Prazo médio entre a Liquidação e Pagamento segundo a Natureza da Despesas.

<i>Natureza Despesa</i>	Valor Liquidado	Valor do Pagamento	Σ de dias - Liq. e Pgto
<i>Outros serviços de terceiros-pessoa jurídica</i>	R\$ 464.914.514,43	R\$ 420.476.545,07	31
<i>Vencimentos e vantagens fixas-pessoal civil</i>	R\$ 427.752.059,69	R\$ 292.817.223,20	3
<i>Contratação por tempo determinado</i>	R\$ 156.845.359,74	R\$ 128.270.709,19	1
<i>Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica</i>	R\$ 186.631.749,80	R\$ 120.165.510,89	8
<i>Despesas de exercícios anteriores</i>	R\$ 124.257.302,71	R\$ 100.126.780,43	44
<i>Outros auxílios financeiros a pessoas físicas</i>	R\$ 85.850.778,06	R\$ 85.848.365,39	0
<i>Obrigações patronais</i>	R\$ 78.926.451,91	R\$ 78.906.853,65	16
<i>Material de consumo</i>	R\$ 86.072.008,96	R\$ 69.139.151,24	87
<i>Obras e instalações</i>	R\$ 70.227.081,62	R\$ 58.945.198,06	13

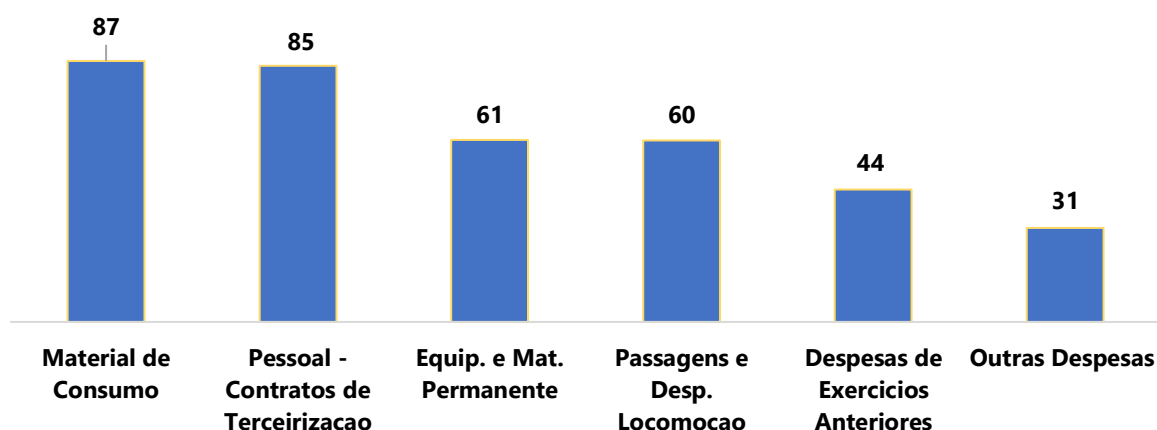


Natureza Despesa	Valor Liquidado	Valor do Pagamento	Σ de dias - Liq. e Pgto
Equipamentos e material permanente	R\$ 49.032.171,34	R\$ 34.868.708,92	61
Indenizações e restituições	R\$ 38.427.419,44	R\$ 31.165.833,93	19
Auxílio-transporte	R\$ 15.130.058,19	R\$ 14.665.987,39	2
Indenizações e restituições trabalhistas	R\$ 5.621.485,55	R\$ 5.376.119,94	9
Outros serviços de terceiros-pessoa física	R\$ 1.484.832,55	R\$ 906.556,83	26
Ressarcimento de despesas de pessoal requisitado	R\$ 216.079,52	R\$ 216.079,52	0
Passagens e despesas com locomoção	R\$ 171.537,68	R\$ 171.537,68	60
Diárias - civil	R\$ 136.239,61	R\$ 136.239,61	4
Outros benefícios previdenciários	R\$ 133.697,40	R\$ 133.697,40	2
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização	R\$ 10.975,10	R\$ 10.975,10	85
Obrigações tributárias e contributivas	R\$ 8.096,71	R\$ 8.096,71	2
Total Geral	R\$ 1.791.849.900,01	R\$ 1.442.356.170,15	43

Fonte: Equipe TCE como base nas planilhas de liquidação e pagamentos da SMS/Cuiabá fornecida pela UCI – Exercício 2018/2019.

41. Ainda nesta seara, é possível constatar que os maiores prazos – acima de 31 dias – se concentram nas seguintes natureza de despesa: **Material de Consumo (87)**; **Outras Desp. Pessoal Decorrente de Contratos de Terceirização (85)**; **Equipamentos e Material Permanente (61)**; **Passagens e Despesas com Locomoção (60)** e **Despesas de Exercícios Anteriores (44)**, conforme Gráfico 1 a seguir:

Gráfico 1 - Média de dias entre Liquidação e Pagamento por Elemento de Despesas

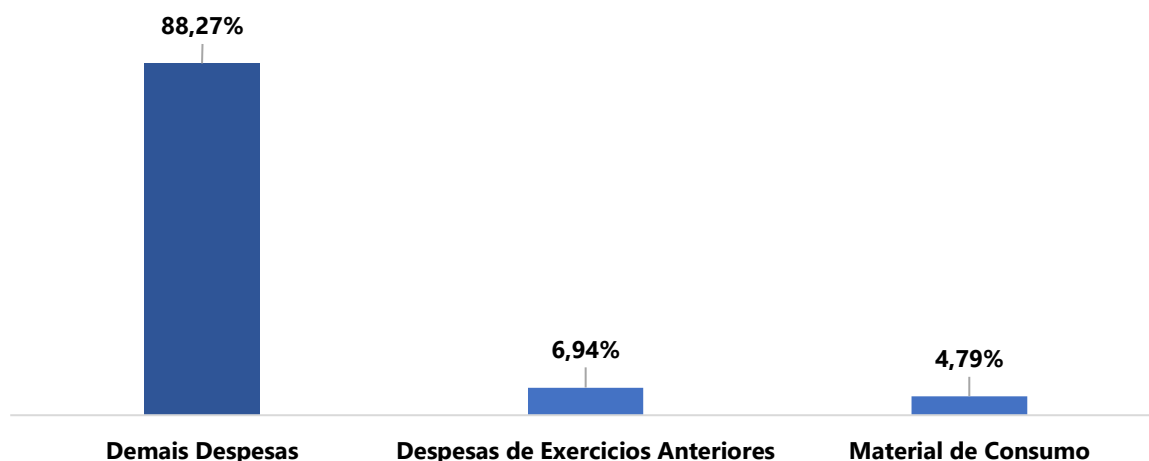


Fonte: Equipe TCE como base nas planilhas de liquidação e pagamentos da SMS/Cuiabá fornecida pela UCI – Exercício 2018/2019.

42. No período em questão a SMS/Cuiabá realizou o total de 9.623 pagamentos a 600 fornecedores de bens e serviços. Para os elementos de despesas **Material de Consumo** e **Despesas de Exercícios Anteriores** foram registrados 2.237 e 882 pagamentos, respectivamente, o que representou 4,79% e 6,94% do montante pago, conforme Gráficos 2 e 3 a seguir:

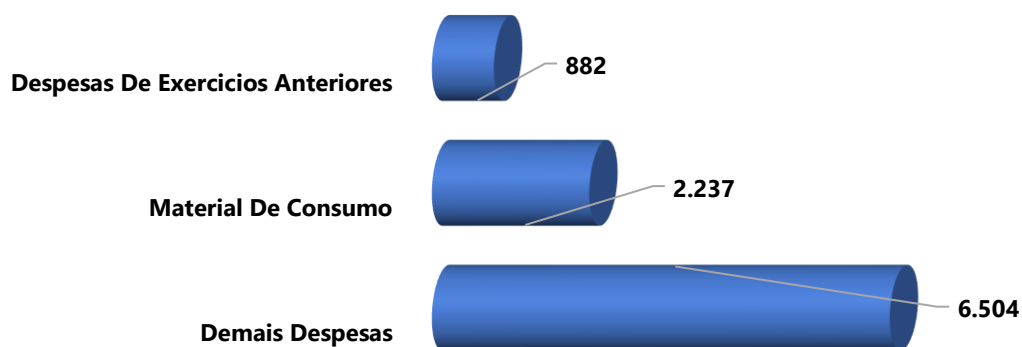


Gráfico 2 - % de Pagamento por Natureza de Despesas



Fonte: Equipe TCE como base nas planilhas de liquidação e pagamentos da SMS/Cuiabá fornecida pela UCI – Exercício 2018/2019.

Gráfico 3 - Quantidade de pagamentos por Natureza de Despesas



Fonte: Equipe TCE como base nas planilhas de liquidação e pagamentos da SMS/Cuiabá fornecida pela UCI – Exercício 2018/2019.

43. A categorização da natureza das despesas em *Material de Consumo* e *Despesas de Exercícios Anteriores* se faz necessária, uma vez que as liquidações e pagamentos realizados pela SMS/Cuiabá à empresa Supermédica Distribuidora Hospitalar Eireli foram realizados nestas rubricas, conforme Tabela 2 a seguir:



Tabela 2 - Valores Liquidados e Pagos à Empresa Supermédica Distribuidora Hospitalar

Natureza Despesa	Liquidação	Data	Valor Liquidado	Nº Pagamento	Data Pagamento	Valor Pagamento	Dias Liqui X Pgto
Material de Consumo	16601004554	19/12/2018	R\$ 23.259,08	16601000250	30/01/2019	R\$ 23.259,08	42
Material de Consumo	16601004572	19/12/2018	R\$ 7.596,22	16601000878	11/03/2019	R\$ 7.596,22	82
Desp. Exercícios Anteriores	16601000140	03/01/2019	R\$ 210.700,00	16601000879	11/03/2019	R\$ 45.000,00	67
Desp. Exercícios Anteriores	16601000266	20/02/2019	R\$ 134.965,32	16601001409	17/04/2019	R\$ 34.965,32	56
Desp. Exercícios Anteriores	16601000266	20/02/2019	R\$ 134.965,32	16601001718	08/05/2019	R\$ 50.000,00	77
Desp. Exercícios Anteriores	16601000266	20/02/2019	R\$ 134.965,32	16601002723	11/07/2019	R\$ 50.000,00	141
Desp. Exercícios Anteriores	16601000140	03/01/2019	R\$ 210.700,00	16601003539	13/09/2019	R\$ 20.000,00	253
Desp. Exercícios Anteriores	16601000140	03/01/2019	R\$ 210.700,00	16601003933	17/10/2019	R\$ 10.000,00	287
Desp. Exercícios Anteriores	16601000140	03/01/2019	R\$ 210.700,00	16601004257	06/11/2019	R\$ 70.000,00	307
Desp. Exercícios Anteriores	16601000140	03/01/2019	R\$ 210.700,00	16601004280	06/11/2019	R\$ 50.000,00	307
Desp. Exercícios Anteriores	16601000140	03/01/2019	R\$ 210.700,00	16601004898	27/12/2019	R\$ 15.700,00	358
			R\$ 1.699.951,26			R\$ 376.520,62	Σ 180

Fonte: Equipe TCE como base nas planilhas de liquidação e pagamentos da SMS/Cuiabá fornecida pela UCI – Exercício 2018/2019.

44. Denota-se da Tabela 2 que o *prazo médio* entre a liquidação das despesas e o pagamento à empresa Supermédica Distribuidora Hospitalar Eireli foi de 180 dias, portanto, acima do prazo estipulado na Lei de Licitações.

45. Para se ter um parâmetro razoável e simétrico ao empregado na apuração desses dados da empresa, a equipe técnica incluiu todos os pagamentos realizados pela SMS/Cuiabá sob as rubricas *Material de Consumo* e *Desp. Exercícios Anteriores*, por fonte de recursos, de modo que se conclui que o *prazo médio* geral entre a liquidação e pagamento é de 75 dias, portanto, inferior ao da empresa que foi de 180 dias. Demonstra-se a situação exposta na Tabela 3 a seguir:

Tabela 3 - Prazo médio geral entre liquidação e pagamento, segundo a Fonte de Recurso

Natureza Despesa	Valor	Σ de Dias Liqu. e Pgto
Material de consumo	R\$ 69.139.151,24	87
Transferência de recursos do Sistema Único de Saúde -SUS - União - Exercício Anteriores	R\$ 2.706,00	278
Transferência de recursos do Sistema Único de Saúde -SUS - União	R\$ 32.543.227,58	118
Transferência de recursos do Sistema Único de Saúde -SUS - Estado	R\$ 20.204.822,51	71
Receita de impostos e de transferências de impostos - Saúde	R\$ 1.603.010,58	68
Transferências fundo a fundo de recursos do SUS provenientes do Governo Federal	R\$ 14.785.384,57	40
Despesas de exercícios anteriores	R\$ 94.783.709,23	44
Recursos ordinários	R\$ 9.605,75	1877
Transferências fundo a fundo de recursos do sus provenientes do governo federal	R\$ 32.462.178,16	63
Transferência de recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Estado	R\$ 26.193.955,88	30
Transferência de recursos do Sistema Único de Saúde -SUS - União	R\$ 28.844.031,18	28
Receita de impostos e de transferências de impostos - Saúde	R\$ 7.273.938,26	13
Média e Valor Geral	R\$ 163.922.860,47	75

Fonte: Equipe TCE como base nas planilhas de liquidação e pagamentos da SMS/Cuiabá fornecida pela UCI – Exercício 2018/2019.



46. A mesma disposição com dados específicos permite concluir que os pagamentos realizados à empresa Supermédica Distribuidora Hospitalar Eireli foram de repasses de recursos provenientes do Estado e da União, quer seja na rubrica *Material de Consumo* quer seja em *Despesas de Exercícios Anteriores*, conforme Tabela 4 a seguir:

Tabela 4 - Prazo médio liquidação e pagamento à reclamante, segundo a Fonte de Recurso

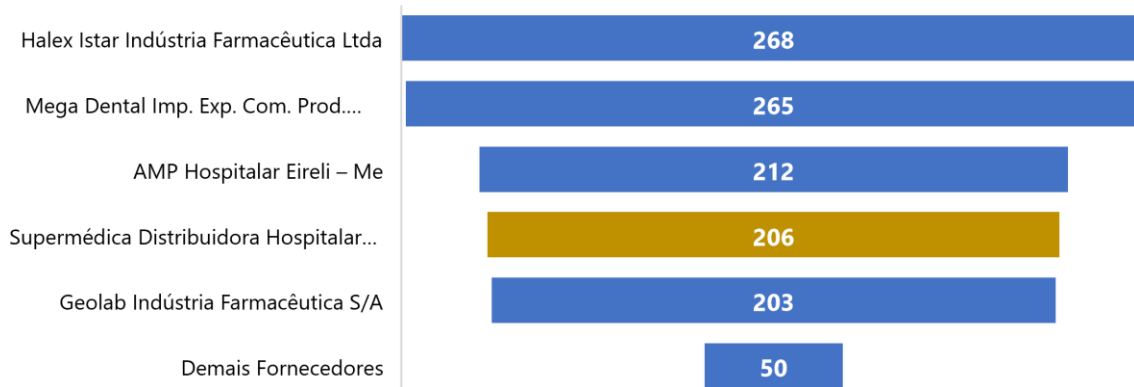
<i>Natureza Despesa</i>	Σ Dias entre Liqu. e Pagto	Valor	% Pagamentos
<i>Despesas de Exercícios anteriores</i>	206	R\$ 345.665,32	91,81%
<i>Transferências fundo a fundo de recursos do SUS provenientes do Governo Federal</i>	206	R\$ 345.665,32	91,81%
<i>Material de consumo</i>	62	R\$ 30.855,30	8,19%
<i>Transferência de recursos do sistema único de saúde – SUS - União</i>	82	R\$ 7.596,22	2,02%
<i>Transferência de recursos do sistema único de saúde – SUS – Estado</i>	42	R\$ 23.259,08	6,18%
Total geral	180	R\$ 376.520,62	100,00%

Fonte: Equipe TCE como base nas planilhas de liquidação e pagamentos da SMS/Cuiabá fornecida pela UCI – Exercício 2018/2019.

47. Conforme se observa da Tabela 4, quase 92% de todo o montante pago pela SMS/Cuiabá à empresa resultou da fonte *Transferências Fundo a Fundo do SUS provenientes do Governo Federal* na categoria de Despesas de Exercícios Anteriores. O prazo médio para recebimento foi de 206 dias, portanto, muito superior ao prazo médio geral de 63 dias – conforme Tabela 3 acima.

48. De forma a corroborar a informação, os dados a seguir evidenciam a preterição na ordem dos pagamentos pela SMS/Cuiabá realizados sob a rubrica “*Despesas de Exercícios Anteriores*” – Fonte – “*Transferência fundo a fundo de recursos do SUS provenientes dos Governo Federal*”. Os pagamentos realizados nesta rubrica totalizaram um montante de R\$ 32.462.178,16¹⁵ distribuídos em 100 fornecedores para os quais é possível afirmar que somente 3 (três) fornecedores receberam com prazo superior ao reclamante, conforme Gráficos 4 e 5 a seguir:

Gráfico 4 - Média dias - Liquidação e Pagamento - Desp. Exercícios Anteriores - Transferência Fundo a Fundo Governo Federal

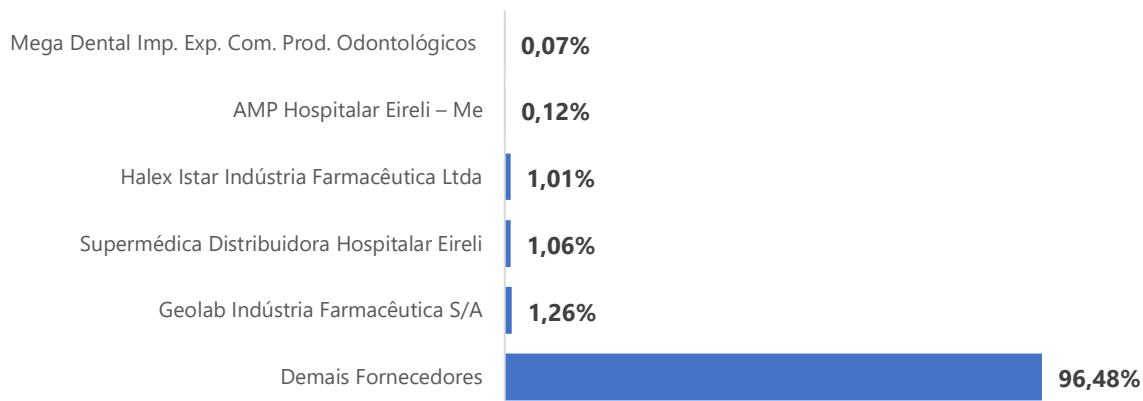


Fonte: Equipe TCE como base nas planilhas de liquidação e pagamentos da SMS/Cuiabá fornecida pela UCI – Exercício 2018/2019.

¹⁵ Tabela 3 deste Relatório.



Gráfico 5 - % Pagamentos – Desp. Exercícios Anteriores - Transferência Fundo a Fundo Governo Federal



Fonte: Equipe TCE como base nas planilhas de liquidação e pagamentos da SMS/Cuiabá fornecida pela UCI – Exercício 2018/2019.

49. O desdobramento dessa análise permitiu apontar que 50% dos fornecedores de bens e serviços à SMS/Cuiabá receberam no prazo de até 28 dias após a liquidação da despesa, o que representou 62% de todo o montante dispendido nesta rubrica, conforme Tabela 5 a seguir:

Tabela 5 – Qtde Fornecedores x Prazo médio x Valor de Pagamentos

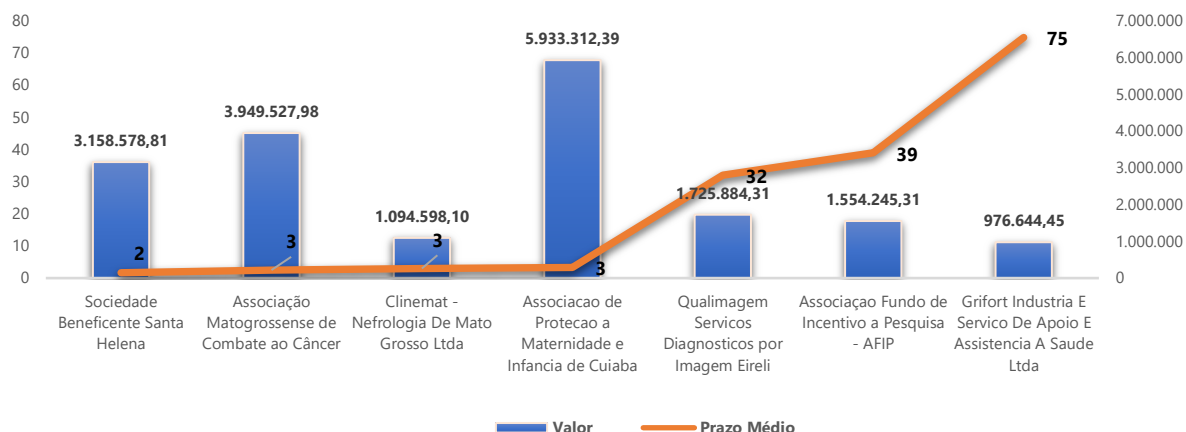
Fornecedores	Prazo Médio	Valor Médio	Valor Total	%
49	0 - 28	R\$ 417.196,70	R\$ 20.442.638,38	62,97%
9	32 - 59	R\$ 461.510,80	R\$ 4.153.597,18	12,80%
25	61 - 119	R\$ 186.504,46	R\$ 4.662.611,49	14,36%
17	123 - 268	R\$ 188.431,24	R\$ 3.203.331,11	9,87%
100	63	R\$ 324.621,78	R\$ 32.462.178,16	100,00%

Fonte: Equipe TCE como base nas planilhas de liquidação e pagamentos da SMS/Cuiabá fornecida pela UCI – Exercício 2018/2019.

50. Por fim, o pagamento dos 7 (sete) maiores fornecedores de bens e serviços à SMS/Cuiabá totalizou R\$ 18.392.791,35, o que representou 56,66% desse item, com prazo médio de recebimento entre 2 a 75 dias, conforme Gráfico 6 a seguir:



Gráfico 6 - Sete maiores fornecedores de bens e serviços – Desp. Exercícios Anteriores - Transferência Fundo a Fundo Governo Federal



Fonte: Equipe TCE como base nas planilhas de liquidação e pagamentos da SMS/Cuiabá fornecida pela UCI – Exercício 2018/2019.

51. Conclui-se que, para o exercício 2018, o tempo *médio* decorrido para pagamento da SMS/Cuiabá para a fornecedora Supermédica Distribuidora Hospitalar Eireli foi três vezes maior que a média verificada para a ocorrência de pagamentos de empenhos liquidados sob a fonte *Transferências fundo a fundo do SUS provenientes do Governo Federal*. Logo, restou comprovado que a reclamante teve preterido o seu direito ao recebimento dos valores que lhe eram devidos à medida da disponibilização de recursos na fonte utilizada para os pagamentos, respeitada a cronologia de liquidações.

52. Ademais, constatou-se que houve pagamentos em favor de outros credores com valores médios maiores que aqueles pagos à requerente e em prazo médio bem inferior, conforme demonstrado na Tabela 5. Isso, aliado com os dados apresentados no Gráfico 6, coloca sob questionamento os critérios adotados pela gestão para priorizar a ordenação dos pagamentos, visto os indícios de que, ao invés de serem direcionados pela ordem cronológica das liquidações, levem em consideração o valor envolvido nos pagamentos.

53. Ressalta-se que a desobediência à ordem cronológica de pagamentos, sem a correspondente justificativa devidamente publicada, é passível de imputação de penalidades administrativas cabíveis no âmbito desta Corte de Contas e no âmbito criminal, de acordo com a previsão do art. 92 da Lei nº 8.666/1993.

54. A situação verificada corrobora outro trabalho¹⁶ desenvolvido por esta unidade técnica em que o Secretário Adjunto de Gestão, Srº João Henrique Paiva, afirma que não há critérios para a realização de pagamentos respeitando-se a ordem cronológica de liquidações – Anexo 3 do relatório informado.

¹⁶ Processo nº 375.071/2018 – Representação de Natureza Externa – Anexo 3.



55. No entanto, a falta de regulamentação municipal não isenta o ordenador de despesas de responsabilidade, uma vez que descumpriu os preceitos legais e jurisprudenciais desta Corte de Contas que norteiam o tema.

3.3. Responsabilização do gestor da SMS/Cuiabá

Irregularidade nº 1 – Preterição de pagamentos pela SMS de Cuiabá em desfavor da empresa Supermédica Distribuidora Hospitalar Eireli no exercício de 2018.

FATO REPRESENTADO

Descumprimento da ordem cronológica de pagamentos pela Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá em face da empresa Supermédica Distribuidora Hospitalar Eireli no exercício de 2018, contrariando princípios constitucionais, termos legais e jurisprudenciais.

JB 12. Despesa a classificar_12. Pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade (arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993).

Resumo do achado: Foram constatados pagamentos realizados pela SMS de Cuiabá com preterição à representante, incorrendo-se em irregularidade por desrespeitar os princípios da impessoalidade e moralidade, os termos dos artigos 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993 e jurisprudências firmadas nesta Corte de Contas e na Corte Federal.

Responsáveis pela irregularidade nº 1:

Nome	Cargo	Período de exercício
Luiz Antônio Possas de Carvalho	Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá/MT	Desde 06/12/2018

Fonte: Sistema Aplic/TCE/MT

Conduta

Ordenar pagamentos a credores na existência de Despesas de Exercícios Anteriores Liquidadas e não pagas, para uma mesma fonte de recurso, em descumprimento ao disposto no art. 5º da Lei nº 8.666/93, aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade previstos no caput do art. 37 da CF/88.

A responsabilidade pelo achado é do atual Secretário de Municipal de Saúde de Cuiabá. Conforme disposto no art. 5º, XIX, do Regimento Interno da SMS de Cuiabá, o secretário municipal de saúde é o ordenador de despesas da pasta.

Nexo de Causalidade

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: <http://www.tce.mt.gov.br/assinatura> e utilize o código AERO3.



O ordenamento de pagamentos realizados dessa forma resultou no descumprimento à ordem cronológica das obrigações da SMS/Cuiabá, promovido pelo ordenador de despesa, acarretando prejuízo ao representante e outros fornecedores.

Culpabilidade

Não foi verificada a boa-fé por parte dos gestores e ex-gestores da SMS de Cuiabá, já que a ocorrência de pagamentos com a preterição de determinados fornecedores do município contraria os preceitos e princípios constitucionais e legais, acarretando insegurança jurídica e prejuízos aos fornecedores do município.

Critérios de Auditoria

1. Constituição Federal de 1988 - art. 37, XXI;
2. Lei Federal nº 8.666/1993 - arts. 5º e 92;
3. Acórdão nº 551/2016 –TCU - TP;
4. Súmula nº 19 TCE/MT; e
5. Acórdão nº 68/2016 – TCE/MT – Segunda Câmara.



4. DA CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS.

56. Ante o exposto, informa-se ao Relator que no caso presente é possível afirmar que ocorreu a irregularidade **JB 12.Despesa_Grave**. Pagamento de obrigações com preterição de ordem de sua exigibilidade (arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666/93) no período de novembro a dezembro de 2018.

57. Pelo exposto, concluiu-se que a Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá desrespeitou a ordem cronológica de pagamentos efetuados aos credores, especialmente em desfavor à representante, empresa Supermédica Distribuidora Hospitalar Eireli.

58. Demonstrou-se que os pagamentos da SMS de Cuiabá à representante demoraram, em média, três vezes mais tempo para serem efetuados após as liquidações das despesas, situação que deve ser evitada de sobremaneira nas relações contratuais entre a administração pública e os seus fornecedores por contrariar dispositivos legais e principiológicos referentes ao tema.



5. DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.

59. Ante o exposto, submete-se o presente relatório com a seguinte proposta de encaminhamento:

- I. Citação do responsável relacionado abaixo, para que possa exercer o direito à ampla defesa e ao contraditório, assegurados pelo artigo 5º, LV, da Constituição Federal de 1988 e § 1º do artigo 227 do Regimento Interno do TCE-MT.

Nome	Cargo	Período de exercício
Luiz Antônio Possas de Carvalho	Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá/MT	Desde 06/12/2018
Irregularidade nº 1 – Tópico 3.3 do Relatório Preliminar		
JB 12. Despesa Grave. Pagamento de obrigações com preterição de ordem cronológica de sua exigibilidade (arts. 5º e 92 da Lei nº 8.666/93)		
Resumo do achado:		
Foram constatados pagamentos realizados pela SMS de Cuiabá com preterição à representante, incorrendo-se em irregularidade por desprezar os princípios da impessoalidade e moralidade, os termos dos artigos 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993 e jurisprudências firmadas nesta Corte de Contas e na Corte Federal.		

É o Relatório Preliminar.

Secretaria de Controle Externo de Saúde e Meio Ambiente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 5 de maio de 2020.

Assinatura digital
DENISVALDO MENDES RAMOS
Auditor Público Externo



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Constituição da República de 1988, Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

_____**Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____**Conselho Nacional de Justiça – CNJ**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>.

_____**Resolução nº 08/2014** da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON. Disponível em:
http://www.atricon.org.br/wpcontent/uploads/2014/08/ResolucaoAtricon_08-2014_Art.5L.8.666-93.pdf.

_____**Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - TCE/MT**. Disponível em:
www.tce.mt.gov.br.

_____**Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN**. Disponível em: <http://www.tce.rn.gov.br/>.

_____**Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS**. Disponível em:
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/inicial>.

_____**Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE**. Disponível em:
<http://www.tce.se.gov.br/SitePages/default.aspx>.

_____**Tribunal de Contas da União – TCU**. Disponível em: www.portal.tcu.gov.br/inicio.



APÊNDICE A: QUADRO RESUMO

Achados, responsáveis e elementos de responsabilização

RESPONSABILIZAÇÃO		RELATÓRIO PRELIMINAR
Achado nº 1		Preterição de pagamento pela SMS/Cuiabá em desfavor da empresa Supermédica Distribuidora Hospitalar Eireli.
Resumo do achado		Foram constatados pagamentos realizados pela SMS de Cuiabá com preterição à representante, incorrendo-se em irregularidade por desrespeitar os princípios da impessoalidade e moralidade, os termos dos artigos 5º e 92 da Lei nº 8.666/1993 e jurisprudências firmadas nesta Corte de Contas e na Corte Federal.
Fato representado		Descumprimento da ordem cronológica de pagamentos pela Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá em face da empresa Supermédica Distribuidora Hospitalar Eireli no exercício de 2018, contrariando princípios constitucionais, termos legais e jurisprudenciais.
Responsável		LUIZ ANTÔNIO POSSAS DE CARVALHO – Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá desde 06/12/2018.
Descrição da conduta punível		Ordenar pagamentos a credores na existência de Despesas de Exercícios Anteriores Liquidadas e não pagas, para uma mesma fonte de recurso, em descumprimento ao disposto no art. 5º da Lei nº 8.666/93, aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade previstos no caput do art. 37 da CF/88. A responsabilidade pelo achado é do atual Secretário de Municipal de Saúde de Cuiabá. Conforme disposto no art. 5º, XIX, do Regimento Interno da SMS de Cuiabá, o secretário municipal de saúde é o ordenador de despesas da pasta.
Nexo de causalidade		O ordenamento de pagamentos realizados dessa forma resultou no descumprimento à ordem cronológica das obrigações da SMS/Cuiabá, promovido pelo ordenador de despesa, acarretando prejuízo ao representante e outros fornecedores.
Culpabilidade		Não foi verificada a boa-fé por parte do gestor da SMS/Cuiabá, já que a ocorrência de pagamentos com a preterição de determinados fornecedores do município contraria preceitos e princípios constitucionais e legais, acarretando insegurança jurídica aos fornecedores do município.
Proposta de encaminhamento		Citação dos responsáveis para apresentação de suas manifestações.

Fonte: Equipe Técnica