



PROCESSO Nº : 2.390-6/2015

INTERESSADO : CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA REGIÃO DO GARÇAS ARAGUAIA

ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO - EXERCÍCIO DE 2015

RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO ISAIÁS LOPES DA CUNHA

II - RAZÕES DA PROPOSTA DE VOTO

Nos termos relatados, após análise de defesa, a SECEX da 6ª Relatoria concluiu pela permanência de 04 (quatro) irregularidades apontadas no processo, todas classificadas como grave pela Resolução Normativa nº 02/2015.

No que tange à irregularidade de não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (**2. GB 01 – Item 2.1**), em suma, a defesa sustenta que as dispensas de licitação ocorreram em situações emergenciais e por força da continuidade da prestação dos serviços e alega que as irregularidades ocorreram por culpa do antigo secretário executivo, Sr. Gilmar Ferreira e do Contador, Sr. Edilson Lira dos Anjos. Afirma que abriu sindicância e processo administrativo para apurar os fatos e que as situações foram regularizadas com a nomeação da nova secretaria executiva do Consórcio.

A Unidade Técnica não acatou as alegações da defesa, pois as justificativas do gestor apenas explicam as contratações, não justificando a não formalização dos processos licitatórios.

Em sede de alegações finais a defesa reitera os argumentos, dando ênfase à ausência de má-fé e por serem falhas do antigo secretário e contador. O Ministério Público de Contas mantém a irregularidade e propõe a anulação dos contratos vigentes.

Consta nos autos (fl. 6 – Doc. 59664/2016), diversas contratações realizadas, durante o exercício de 2015, sem o devido processo licitatório, a saber: de todos os serviços médicos, hospitalares e laboratoriais; serviços técnicos contábeis e assessoramento nas áreas orçamentárias, financeiras, patrimoniais e recursos humanos com a empresa GRM Tecnologia de Informação Ltda-M e de manutenção de softwares para a regulação e faturamento do Consórcio Intermunicipal com a empresa Virtual Tecnologia em Informática Ltda.

Primeiramente, ressalte-se que, em se tratando de dispensa de licitação, a aplicação da norma deverá ser sempre restritiva, pois a regra para contratação de serviços pela Administração Pública é por meio de processo licitatório, nas modalidades adequadas, conforme o disposto no art. 37, XXI da CF/88 e no art. 2º, da Lei nº 8.666/93, devendo as dispensas de licitação enquadrar-se no rol taxativo previsto no art. 24, do citado diploma legal.



Pois bem, embora o caso trate de contratação em que a licitação pode ser dispensável ou inexigível, não significa que não haverá condições, procedimentos e formalidades para que a contratação seja considerada regular. O procedimento da dispensa e inexigibilidade apresenta fases próprias, em relação aos demais procedimentos administrativos regulados por lei, e sua conclusão de forma correta foi instituído como condição de eficácia dos atos.

O art. 26, da Lei 8.666/93 estabelece que as dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e nos incisos III e IX, do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, devem ser necessariamente “justificadas” e serem instruídas com os seguintes elementos: justificativa da contratação, razão de escolha do fornecedor/prestador de serviço, e justificativa do preço.

A escolha de contratação direta não implica na livre atuação por parte do gestor, assim sendo, a realização de despesas sem o devido procedimento de dispensa de licitação pelo Consorcio, implicam em inobservância ao art. 26 da Lei 8.666/93.

Destarte, no tocante a alegação do gestor de que a irregularidade ocorreu por culpa do ex secretário executivo e do contador, não merecem prosperar, pois a nomeação de membros desqualificados ou despreparados gera, no mínimo, culpa *in eligendo* e *in vigilando* por parte da autoridade que os nomeou, e as falhas por eles cometidas poderão também ser imputadas à autoridade competente por má escolha e por falta de supervisão administrativa.

Por derradeiro, analisando o Contrato nº 39/2015, constato que tem por objeto a prestação de serviços técnicos contábeis, bem como verifiquei que a empresa GRM Tecnologia e Informação Ltda. possui as “atividades de contabilidade” (CNAES 6920-6/01) no cadastro do Ministério da Fazenda. Apesar disso, em consulta simplificada no cadastro CRC/MT disponível no seu website, essa empresa não está registrada nesse Conselho de Fiscalização Profissional.

Assim sendo, mantenho a irregularidade capitulada no item 2.1 com aplicação de multa de 10 UPF's/MT ao gestor e determinação para que i) abstenha-se de contratar serviços técnicos contábeis e de natureza contábil, tais como de acompanhamento, assessoria e consultoria nas áreas orçamentária, financeira e patrimonial prestados por empresa que não está regularmente inscrita no Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Mato Grosso e ii) abstenha-se de realizar contratação direta sem formalização do procedimento de dispensa de licitação, nos termos do art. 26, da Lei nº 8.666/93.

No que tange à irregularidade de inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado (**3. HB 04 – Item 3.1**), a defesa justifica que a fiscalização dos contratos foi realizada pela controladoria interna até 31/08/2015 e que após esse período



foi nomeada a servidora, Sra. Cristiane Lanzarin, como fiscal de contratos e que ela apresentou relatório anual de fiscalização referente ao exercício de 2015.

A Unidade Técnica manteve o apontamento pois a fiscalização não era realizada pela controladoria interna e porque não houve emissão de relatórios de acompanhamento dos contratos até 31/08/2015. Por fim, afirma que após a nomeação da servidora as exigências foram cumpridas.

Em alegações finais, o gestor reitera os argumentos da defesa não apresentando fatos novos. O Ministério Público de Contas manteve a irregularidade por entender que não houve o correto acompanhamento dos contratos por oito meses.

Consta nos autos o apontamento de 44 (quarenta e quatro) contratos sem a elaboração de relatórios por parte do fiscal do contrato, configurando afronta ao artigo 67, § 1º da Lei 8.666/93, bem como, aos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64.

Prosseguindo, frisa-se que é imprescindível para a validade da liquidação a existência de documento por escrito que ateste a entrega do material ou a efetiva prestação de serviço como condição "*sine qua non*" para o pagamento da despesa, a fim de assegurar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão. Nesse sentido, o tribunal de Contas da União possui jurisprudência firmada (Acórdão 593/2005 – Primeira Câmara e Acórdão 3966/2009 – Segunda Câmara), corroborando do mesmo entendimento, esta Corte de Contas (Acórdão 28/2013 – TCE/MT, Acórdão 157/2015 – TCE/MT e Acórdão 162/2015 - TCE/MT).

Ademais, os relatórios devem conter informações substanciais quantitativa e qualitativa sobre recebimento de mercadorias ou prestação de serviços. Além disso, não basta a simples anotação do objeto do contrato dos relatórios, é preciso que contenham informações específicas, principalmente de cada relatório de atividade do prestador de serviços ou relação/relatório analítico dos materiais recebidos pelo setor responsável pela guarda e distribuição.

Não obstante, as atividades de controle do Controlador Interno não se confunde e nem se vincula com a atividade de fiscalização de contrato, que é uma forma de controle específico e pontual da execução do contrato para, dentre outras finalidades, subsidiar ou comprovar a regular liquidação da despesa.

As atividades de controlador interno consistem, em síntese, em avaliar a eficiência e eficácia dos controles internos da gestão dos recursos orçamentários, financeiros e patrimoniais do Consórcio, realizado com base no Plano Anual de Auditoria Interna (PAAI), o qual é planejado e executado segundo os critérios de relevância, materialidade, criticidade e nos riscos operacionais da entidade.

No caso em tela, restou comprovado nos autos que, no período de janeiro a agosto de 2015, o Consórcio Intermunicipal não dispunha, no seu quadro de pessoal, de servidor designado para acompanhar e fiscalizar os contratos, de tal sorte que não é



possível atestar que os contratos estabelecidos, nesse período, foram firmados e executados em conformidade com as exigências legais.

Por esse motivo, mantenho a irregularidade com aplicação de multa de 10 UPF's/MT e determinação ao atual gestor para que efetue o acompanhamento e fiscalização dos contratos administrativos por servidor especialmente designado, mediante registro/relatório das ocorrências relacionadas à execução dos contratos.

Com relação à irregularidade referente à contrato, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 (**4. HB 99 – Item 4.1**), alega que a não formalização dos contratos ocorreu por culpa do antigo secretário executivo, Sr. Gilmar Ferreira e do Contador, Sr. Edilson Lira dos Anjos.

A Unidade Técnica não acatou as alegações da defesa, pois as justificativas do gestor apenas confirmam o apontamento.

Em sede de alegações finais a defesa reitera os argumentos, dando ênfase à ausência de má-fé e por serem falhas do antigo secretário e contador.

O Ministério Público de Contas mantém a irregularidade, em virtude da reiterada conduta de não formalização de procedimentos licitatórios e de contratos, referentes aos serviços médicos.

No caso sob exame, a equipe técnica constatou (fls. 10/11 - Doc. 59664/2016) a realização de 45 (quarenta e cinco) despesas com serviços médicos e hospitalares, sem formalização de contrato e sim por meio de notas de empenho, no valor total de R\$ 480.991,96 (quatrocentos e oitenta mil, novecentos e noventa e um mil e noventa e seis centavos).

Frisa-se que a atividade fim do Consórcio Intermunicipal de Saúde consubstancia-se na prestação de serviços especializados de saúde à população dos municípios consorciados de acordo com as diretrizes do SUS, portanto, de interesse coletivo, cuja prestação de serviço deve ser contínua.

Diante disso, o primeiro ponto a ser esclarecido na presente irregularidade é que, por essas despesas serem de natureza contínua, é evidente que deveria ter ocorrido processo licitatório, fato não constatado nos autos.

Nesse sentido, o Consórcio Público ao planejar seus gastos, deve considerar a vigência anual de seus créditos orçamentários, e prever, antecipadamente, suas necessidades para o cumprimento de suas ações ao longo do exercício financeiro, evitando, assim, as compras parceladas com intuito de ludibriar os ditames legais a respeito da licitação.

Tal prática, decorre sobretudo da ausência de planejamento ou planejamento inadequado de aquisições ou contratações durante o exercício financeiro,



cabendo ao gestor, na qualidade de ordenador de despesa, a responsabilidade de gerir e aplicar os recursos públicos do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Garças Araguaia.

Por conseguinte, em virtude da ausência de formalização de contratos pelo Consórcio Intermunicipal, inicialmente insta esclarecer que à época da edição da Lei 8.666/93 não existia a modalidade de licitação denominada pregão, dessa forma, apesar de não constar da letra da lei, deve ser efetuada interpretação sistemática deste dispositivo a fim de garantir a efetividade dos atos da Administração Pública.

Nesse prisma, sublinha-se que o termo de contrato destina-se, especificamente, a documentar a avença, contendo todas as cláusulas contratuais de modo minucioso e detalhado. Já as outras figuras indicadas no texto da lei são instrumentos escritos cuja finalidade específica não é formalizar a avença, ou seja, possuem outras finalidades para fins administrativos, tais como promover o empenho de verbas, autorizar determinada atividade etc.

Contudo, tal distinção nem apresenta maior relevância, uma vez que, em qualquer caso, existe contrato administrativo e o documento escrito é um instrumento contratual, possuindo o condão de formalizar uma relação jurídica de natureza contratual.

Cabe aclarar que o art. 62, caput e § 4º, da Lei 8.666/93, determinam a obrigatoriedade do instrumento de contrato e os casos em que o mesmo é facultativo, ou seja, quando a Administração pode optar por substituí-lo por outros mecanismos pertinentes.

Assim, de acordo com o caput do art. 62, **o instrumento de contrato é obrigatório:** i) nas licitações instauradas nas modalidades concorrência e tomada de preços, independentemente do objeto a ser executado; ii) nas contratações diretas, por dispensa ou inexigibilidade, cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, iii) nas licitações de modalidade pregão, cujo valor seja acima de R\$ 80.000,00.

Destarte, o papel do § 4º é excepcionar a regra prevista no caput, até porque, a dispensa do instrumento contratual relaciona-se com a inutilidade do manejo de um instrumento completo e minucioso, na medida em que a satisfação da prestação exaure as obrigações impostas ao vencedor.

Desse modo, pode ser aplicada a dispensa do instrumento contratual se preenchidos os seguintes requisitos: i) independentemente das situações onde o instrumento de contrato é obrigatório ou facultativo, pode o mesmo ser dispensado e substituído por instrumentos pertinentes; ii) o valor não é condição relevante na análise; iii) aplica-se somente às hipóteses de compra, nos termos definido expressamente no art. 6º, III da Lei 8.666/93; iv) a compra deve ser com entrega imediata e integral dos bens adquiridos; v) não pode resultar em obrigações futuras, inclusive assistência técnica.



Como se vê, não resta dúvida de que o instrumento de contrato é obrigatório no caso sob exame, pois não se enquadra na exceção prevista no § 4º, ora analisado, vez que abrangem prestações de serviços médicos que geram direitos e obrigações para ambas as partes.

Portanto, as despesas com serviços médicos e hospitalares foram realizadas sem formalização de contrato, mas por meio de nota de empenho, que mesmo diante da natureza e importância de tais despesas, não encontram respaldo na legislação específica vigente, devendo ser reprimida e sancionada por esta Corte de Contas.

No tocante à responsabilização dos agentes públicos, a jurisprudência do TCU consubstanciada no Acórdão nº 276/2010-Plenário, é pautada na premissa de que a responsabilização de agentes políticos deve estar embasada em provas de que sua conduta, comissiva ou omissiva, tenha sido decisiva para a ocorrência da irregularidade.

Nesse diapasão, o gestor, na qualidade de ordenador de despesa, autorizou a emissão do empenho e o pagamento das despesas, conforme art. 80, § 1º, do Decreto-Lei n.º 200/67.

Destarte, quanto a alegação do gestor de que a irregularidade ocorreu por culpa do ex secretário executivo e do contador, não merecem prosperar, pois a nomeação de membros desqualificados ou despreparados gera, no mínimo, culpa *in eligendo* e *in vigilando* por parte da autoridade que os nomeou, e as falhas por eles cometidas poderão também ser imputadas à autoridade competente por má escolha e por falta de supervisão administrativa.

Assim sendo, mantenho a irregularidade com aplicação de multa de 10 UPF's/MT ao gestor e proponho determinação para que planeje adequadamente as despesas necessárias para todo o exercício financeiro, a fim de não adquirir bens e serviços sem prévia licitação e abstenha-se de realizar despesas de caráter continuado sem a devida formalização de contrato, nos termos do artigo 62 da Lei 8.666/93.

No que tange à irregularidade de realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (**5. JB 01 – Item 5.1**), a defesa reconhece o apontamento e justifica que ocorreu por déficit de atenção e de excesso de atribuições e compromissos de natureza legal.

A Unidade Técnica não acatou as alegações da defesa por entender que é obrigação do gestor manter controle rigoroso dos compromissos administrativos e financeiros do órgão.

Em sede de alegações finais, o gestor invoca a aplicação do princípio da proporcionalidade ao caso concreto.



O Ministério Público de Contas opina por manter a irregularidade com aplicação de multa e sanção de restituição de valores, por entender que o administrador público não pode ser omissivo no trato da coisa pública.

Consta nos autos (fls. 5/6 – Doc. 95958/2016) o pagamento de juros e multas sobre os recolhimentos de FGTS em atraso dos meses de janeiro, março, abril e setembro de 2015, no valor total de R\$ 291,16 (duzentos e noventa e um reais e dezesseis centavos) e o pagamento de juros e multas sobre o recolhimento de INSS em atraso dos meses de janeiro, fevereiro, março, abril e agosto de 2015, no valor total de R\$ 2.923,88 (dois mil, novecentos e vinte e três reais e oitenta e oito centavos).

Ressalta-se que as despesas devem ser realizadas para atender as necessidades públicas definidas no ordenamento jurídico, as quais podem ser consideradas de interesse público da sociedade e da administração pública.

É fato inconteste que o pagamento de juros e multas gera prejuízo ou dano ao erário e que, em regra, não deve ser suportado pela Administração Pública, nos termos da Resolução de Consulta nº 69/2011, deste Tribunal.

Contudo, um dos pressupostos constitucionais que impõe o dever de prestar contas e ter responsabilidade apurada perante o Tribunal de Contas é se o agente der causa a perda, extravio ou praticar outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, II, última parte, CF).

Sobre o caso em tela, esta Corte de Contas editou a Súmula nº 001, que assevera: “o **pagamento de juros e/ou multas** sobre obrigações legais e contratuais pela Administração Pública **deve ser ressarcido pelo agente que lhe deu causa**”.

Em que pese o reconhecimento pelo gestor de que o pagamento de juros e multas são de sua responsabilidade (fls. 10/11 – Doc. 79654/2016), não consta nos autos comprovantes de recolhimento, de tal sorte que não é possível atestar que ele ressarciu com recursos próprios os valores pagos indevidamente.

Com essas considerações, mantenho esta irregularidade com aplicação de multa de 10 UPF's/MT e sanção de restituição de valores ao erário ao gestor, com recursos próprios, no valor total de **R\$ 3.215,04** (três mil, duzentos e quinde reais e quatro centavos).

III - PROPOSTA DE VOTO

Face ao exposto, ACOLHO, em parte, o Parecer de nº. 2.683/2016, do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador de Contas, Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, e com fulcro no art. 21 da Lei Complementar nº. 269/2007 c/c com o art. 193, da Resolução Normativa nº. 14/2007, apresento a proposta de voto no sentido de:



a) julgar **REGULARES com determinações legais** as contas anuais de gestão do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Garças Araguaia, exercício de 2015, sob responsabilidade do gestor, Sr. Roberto Angelo de Farias;

b) **aplicar** sanção de restituição de valores ao erário ao gestor, Sr. Roberto Angelo de Farias, inscrito no CPF nº460.924.041-68, com recursos próprios, no prazo de 30 (trinta) dias, no valor total de **R\$ 3.215,04** (três mil, duzentos e quinde reais e quatro centavos), em virtude de pagamento de juros e multas sobre o recolhimento em atraso de encargos trabalhistas (**5. JB 01 – Item 5.1**), com fundamento no art. 70, II, da Lei Orgânica do TCE/MT, sendo:

b.1) o valor de R\$ 291,16 (duzentos e noventa e um reais e dezesseis centavos), referente ao FGTS dos meses de janeiro, março, abril e setembro/2015;

b.2) o valor de R\$ 2.923,88 (dois mil, novecentos e vinte e três reais e oitenta e oito centavos), referente ao INSS dos meses de janeiro, fevereiro, março, abril e agosto/2015.

c) aplicar multas ao gestor do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Garças Araguaia, exercício de 2015, Sr. Roberto Angelo de Farias, inscrito no CPF nº460.924.041-68, no valor total de **40 UPF's/MT**, sendo:

c.1) multa de **10 UPF's/MT** em virtude da à irregularidade de não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações (**2. GB 01 – Item 2.1**), com fundamento no art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº. 269/2007 c/c art. 3º, II, "a", da Resolução Normativa nº. 17/2016;

c.2) multa de **10 UPF's/MT** em virtude da inexistência de acompanhamento e fiscalização da execução contratual por um representante da Administração especialmente designado (**3. HB 04 – Item 3.1**), com fundamento no art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº. 269/2007 c/c art. 3º, II, "a", da Resolução Normativa nº. 17/2016;

c.3) multa de **10 UPF's/MT** em virtude da irregularidade referente à contrato, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 (**4. HB 99 – Item 4.1**), com fundamento no art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº. 269/2007 c/c art. 3º, II, "a", da Resolução Normativa nº. 17/2016;

c.4) multa de **10 UPF's/MT** em virtude da realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (**5. JB 01 – Item 5.1**), com fundamento no art. 75, inciso II, da Lei Complementar nº. 269/2007 c/c art. 3º, II, "a", da Resolução Normativa nº. 17/2016;

d) **determinar** ao atual gestor do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Garças Araguaia que:

d.1) abstenha-se de contratar serviços técnicos contábeis e de natureza contábil, tais como de acompanhamento, assessoria e consultoria nas áreas



orçamentária, financeira e patrimonial prestados por empresa que não está regularmente inscrita no Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Mato Grosso;

d.2) abstenha-se de realizar contratação direta sem formalização do procedimento de dispensa de licitação, nos termos do art. 26, da Lei nº 8.666/93;

d.3) planeje adequadamente as despesas necessárias para todo o exercício financeiro, a fim de não adquirir bens e serviços sem prévia licitação;

d.4) abstenha-se de realizar despesas de caráter continuado sem a devida formalização de contrato, nos termos do artigo 60 da Lei 8.666/93;

d.5) efetue o acompanhamento e fiscalização dos contratos administrativos por servidor especialmente designado, mediante registro/relatório das ocorrências relacionadas à execução dos contratos;

Alerto ao atual gestor que a desobediência a determinação ora imposta pode ensejar a reprovação das contas subsequentes, nos termos do art. 193, §1º c/c art. 194, §1º, da Resolução Normativa nº. 14/2007.

É como apresento a proposta de Voto.

Cuiabá, 29 de julho de 2016

ISAÍAS LOPES DA CUNHA
Conselheiro Substituto