



PROCESSO N.º : **8.178-7/2020**
PRINCIPAL : **SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CUIABA**
GESTOR : **LUIZ ANTÔNIO POSSAS DE CARVALHO** - Secretário de Saúde – Período 2018 a 2020
INTERESSADOS : **ATAIR MOREIRA DE SOUZA** - Coordenador de Contabilidade
LUCIANA FRANCO MARCELO CARVALHO - Diretora de Logística e Suprimento do CDMIC.
FARMACÊUTICOS/CDMIC - Sr. Denis J. Correa e Silva; Sra. Rafaela Fachina de Godoy; Sr. Renaudt Tedesco; Sra. Talizia H. Medeiros; Sr. Gladstone Nunes dos Anjos
BENEDITO OSCAR F. DE CAMPOS – Diretor Técnico de Vigilância em Saúde
MILTON CORREIA DA COSTA NETO - Secretário Adjunto de Planejamento e Operações/SMS
DANIEL MOREIRA CAMPOS DE AMARAL – empresa Medcom Comércio de Medicamentos Eireli.
ADVOGADOS : **LUDMILA SARITA RODRIGUES SIMÕES** – OAB/PR n.º 49.595
ANGÉLICA VIVIANE RIBEIRO – OAB/PR n.º 45.314
JÉSSICA SOARES RAMOS – OAB/PR n.º 95.336
ELAINE MOREIRA DO CARMO – OAB/MT n.º 8.694
PAULO MARCEL GRISOSTE SANTANA BARBOSA – OAB/MT n.º 20.921
ANGÉLICA LUCI SCHULLER – OAB/MT n.º 16.791
ASSUNTO : **CONTAS ANUAIS DE GESTÃO MUNICIPAL DO EXERCÍCIO DE 2019**
RELATOR : **CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF**

RAZÕES DO VOTO

Em obediência aos preceitos constitucionais e regimentais deste Tribunal de Contas, a então Secretaria de Controle Externo (Secex) de Saúde e Meio Ambiente apresentou o Relatório Técnico Conclusivo¹ e o Relatório Complementar Conclusivo² que fazem referência ao resultado do exame das Contas Anuais de Gestão do exercício de 2019 da Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá (SMS), sob a responsabilidade do Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho.

¹ Doc. 160790/2021;

² Doc. 185004/2021;





No Relatório Técnico Preliminar foram apontados 15 (quinze) achados de auditoria, classificados em 13 (treze) irregularidades de natureza grave, 1 (uma) gravíssima e 1(uma) não classificada.

O **achado de auditoria n.º 1 (BB99)**, imputado ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, ex-Secretário Municipal de Saúde, trata do pagamento de multas de trânsito sem a realização, *a posteriori*, de processo administrativo para apuração da responsabilidade dos condutores nas infrações e futuro ressarcimento aos cofres públicos.

A Unidade Técnica apontou que houve omissão na instauração de processo administrativo, pois o ex-Gestor poderia tomar as medidas para garantir o ressarcimento ao erário dos prejuízos causados. E quanto a ausência de regularização dos veículos da SMS de Cuiabá, deveria manter a frota registrada e licenciada regularmente no Órgão de Trânsito competente.

Em defesa, o Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho³ esclareceu que realizou as diligências junto à Coordenadoria de Transportes e, conforme demonstrou na Comunicação Interna n.º 016/CTS/DAF/SMS/2021, a Coordenadoria estava apurando a responsabilidade da infração, sendo que quando identificasse o infrator, as medidas cabíveis seriam aplicadas para a abertura de Procedimento Administrativo Disciplinar.

Ao analisar a defesa, a Equipe Técnica⁴ acolheu as alegações da defesa e afastou a responsabilidade do ex-Gestor quanto ao cometimento da irregularidade, pois seria exigível que ele tivesse ciência da ocorrência do fato.

O Ministério Público de Contas (MPC)⁵ acompanhou o posicionamento da Unidade Técnica, visto que não restou evidenciada a ciência do ex-Secretário Municipal quanto as infrações de trânsito elencadas no relatório, não podendo assim ser exigida a adoção de providências para a recomposição do erário pelos condutores.

O Órgão Ministerial vislumbrou uma possível falha na gestão patrimonial da Secretaria, no que se refere à comunicação entre os setores envolvidos,

³ Doc. 32638/2021;

⁴ Doc. 160790/2021;

⁵ Doc. 234936/2021;





entendendo que a ínfima materialidade e as providências já adotadas pela gestão são suficientes para o afastamento do apontamento.

Analizando os fatos, filio-me ao posicionamento da Equipe Técnica e do MPC, **no sentido de sanar achado de auditoria n.º 1 (BB99)**, visto que não ficou comprovada a ciência do ex-Gestor acerca da ocorrência do fato e ele tomou providências para sanar a irregularidade.

O achado de auditoria n.º 2 (NB18), imputado ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, trata da omissão no dever de regularizar os veículos da SMS junto ao Detran/MT, de modo que os processos de licenciamento dos veículos sejam iniciados ou concluídos.

A Equipe Técnica demonstrou que das informações obtidas no Detran/MT e em consultas aos sítios eletrônicos, verificou a ausência de registro de lacre de veículo, ausência de licenciamento e de débitos e multas em dívida ativa.

Em defesa, o Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho afirmou que a efetiva atuação do gestor junto às unidades externas administrativas da SMS estaria condicionada ao encaminhamento de relatórios mensais, expedido pela Coordenadoria responsável, contendo informações sobre as rotinas das unidades.

Informou, ainda, que, das diligências realizadas junto à Coordenadoria de Transporte, constatou que os veículos se encontravam regulares.

Ao analisar a defesa, a Secex apontou que não ficou comprovada a situação de regularidade relacionada à emissão de licenciamento dos veículos, tendo em vista que além de não serem apresentados os certificados de registro e licenciamento anual, não constam informações acerca do período de validade do licenciamento em algum extrato trazido aos autos.

A Secex, em consulta ao Detran, não constatou a situação de regularidade para os veículos apontados no achado de auditoria. Dessa forma, opinou pela permanência do apontamento, com a emissão de **determinação** ao atual gestor para que providencie a regularização dos veículos pertencentes à SMS de Cuiabá junto ao Detran.

Em alegações finais, o ex-Gestor repisou os argumentos da defesa.





O MPC, em consonância com a análise apresentada pela Equipe Técnica, manifestou pela manutenção do achado de auditoria, com expedição de **determinação** à gestão da SMS de Cuiabá para que promova a regularização dos veículos da Secretaria junto ao Detran, bem como realize a averiguação periódica da situação da frota junto à autarquia estadual de trânsito.

Analizando os autos, verifico que as justificativas apresentadas em defesa⁶ pelo es-Gestor confirmam a existência da irregularidade identificada pela equipe técnica. Outrossim, observo que o campo “Licenciado até” se encontra em branco em quase todos os anexos acostados aos autos, exceto em relação à caminhonete Hilux, que se encontra licenciada no ano de 2011.

Nos termos do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), o veículo somente será considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas, e os motoristas e proprietários de automóveis devem apresentar o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV), digital ou impresso, para comprovar a regularidade. Isto é, sem o documento, o condutor pode ser multado ou ter o bem apreendido.

No caso da irregularidade **NB18**, não há imunidade recíproca conferida pelo art. 150, VI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), visto que a imunidade se aplica apenas aos impostos. Isso também é corroborado por entendimento jurisprudencial, confira-se:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é **vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:**
(...);

VI - instituir **impostos** sobre:

- a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;
- b) entidades religiosas e templos de qualquer culto, inclusive suas organizações assistenciais e benfeiteiros;
- c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;
- d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão;
- e) fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou

⁶ Doc. 32638/2021 – p. 35 a 40;





arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser. (grifo nosso)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO – IMUNIDADE RECÍPROCA – IPVA E TAXA DE LICENCIAMENTO – AUTARQUIA MUNICIPAL – INTELIGENCIA DOS ARTS. 150, §2º, DA CR/88 E 12 DO CTN.

1. Possibilita-se a suspensão das cobranças de IPVA sobre os veículos de propriedade de autarquia municipal, porquanto criada por lei e sem fins lucrativos, restando tal hipótese abarcada pela imunidade tributária recíproca, prevista nos arts. 150, §2º, da CR/88 e 12 do CTN.

2. A imunidade tributária recíproca não abrange o pagamento de taxas, sendo admitida a cobrança de taxa de licenciamento de veículos de autarquia municipal.

Sendo assim, **concluo pela permanência do achado de auditoria**, sem aplicação de multa, por entender suficiente **expedir determinação**, nos termos do art. 22, II, da Lei Complementar Estadual n.º 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso - LOTCE/MT), à atual gestão da SMS de Cuiabá para que providencie a regularidade dos automóveis junto ao Detran, de modo que apresentem licenciamento condizente com o período atual, bem como o devido registro, dentro do prazo de 60 dias. Outrossim, realize averiguações periódicas da situação da frota junto ao Detran, em observância ao art. 131 do CTB.

O **achado de auditoria n.º 3 (CB04)**, imputado ao Sr. Atair Moreira de Souza, refere-se ao valor registrado no Balanço Patrimonial para os bens imóveis que não se encontram lastreados por documentação comprobatória – Inventário Físico Financeiro de Bens Imóveis.

A Secex pontuou que os bens imóveis foram contabilizados no Balanço Patrimonial da SMS pelo valor de R\$ 154.285.056,97 (cento e cinquenta e quatro milhões duzentos e oitenta e cinco mil cinquenta e seis reais e noventa e sete centavos) em 2019, e pelo montante de R\$ 144.008.647,57 (cento e quarenta e quatro milhões oito mil seiscentos e quarenta e sete reais e cinquenta e sete centavos) em 2018, demonstrando um acréscimo patrimonial no importe de R\$ 10.276.409,40 (dez milhões duzentos e setenta e seis mil quatrocentos e nove reais e quarenta centavos), não amparado documentalmente.

A referida irregularidade é **reincidente**, visto que não foi apresentado o referido Inventário Físico Financeiro dos Bens Imóveis nas Contas Anuais de Gestão de 2018.





Devidamente citado⁷, o Sr. Atair não apresentou defesa.

A Equipe Técnica evidenciou que o registro de valores dos bens imóveis dos demonstrativos contábeis da SMS, especificamente do Balanço Patrimonial, não é fidedigno, por não ser amparado em documento capaz de quantificar e valorar os imóveis, sendo assim, manteve a irregularidade.

O MPC acompanhou o posicionamento da Unidade Técnica, haja vista que restou demonstrada a realização de registro contábil no Balanço Patrimonial para os bens imóveis sem documentação idônea (Inventário Físico Financeiro de Bens Imóveis).

Saliento que os registros contábeis devem ser baseados em documentação comprobatória dos fatos que a originaram. Os lançamentos compreendem a análise de todos os documentos, livros, papéis, registros e outras peças, de origem interna ou externa, que apoiam ou componham a escrituração.

De acordo com a NBCs T 16.1 a 16.11, a entidade do setor público deve manter procedimentos uniformes de registros contábeis, por meio de processo manual, mecanizado ou eletrônico, em rigorosa ordem cronológica, como suporte às informações.

Ademais, uma das características no registro da informação contábil é a fidedignidade, ou seja, os registros contábeis devem ser realizados e as informações apresentadas devem representar fielmente o fenômeno contábil que lhes deu origem, o que não ocorreu na hipótese.

Posto isso, **mantendo a irregularidade**, de responsabilidade do **Sr. Atair Moreira de Souza**, com aplicação de multa de **6 UPFs/MT ao responsável**, em consonância com o art. 3º, II, “a”, da Resolução Normativa n.º 17/2016, e **determino**, com fundamento no art. 22, II, da LOTCE/MT, à atual gestão que realize os registros contábeis das contas do balanço patrimonial, promover a escrituração contábil dos bens imóveis, em confronto com a documentação comprovatória de tais bens, como determinas as NBCs e o MCASP, no prazo de 60 dias.

⁷ Doc. 281156/2020;





O achado de auditoria n.^o 4 (EB05), imputado à Sra. Luciana Franco Marcelo Carvalho, Diretora de Logística e Suprimento do Centro de Distribuição de Medicamentos e Insumos de Cuiabá (CDMIC), e ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, ex-Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá, diz respeito à responsabilidade diante da deficiência nos procedimentos de registro no sistema informatizado do CDMIC, dos insumos hospitalares/ambulatoriais, bem como das respectivas notas fiscais contendo identificação do lote dos produtos e dos fornecedores.

A Unidade Técnica identificou a irregularidade no fornecimento dos insumos listados no Relatório Técnico Preliminar e apontou os certames relacionados às Atas de Registro de Preços formalizadas com as empresas que implicam no fornecimento de insumos incompatíveis com o estabelecido nos Termos de Referência dos respectivos editais de licitação.

Além das aquisições por meio dos pregões eletrônicos, foi identificado o fornecimento irregular de insumos pela empresa Norge Pharma Comércio de Medicamentos e Materiais e Soluções de Saúde, por meio da Ata de Registro de Preços n.^o 218/2017/Pregão Eletrônico n.^o 49/2017/Prefeitura Municipal de Jaciara/Ordem de Compra n.^o 010/2019.

Sendo assim, constatou um prejuízo de aproximadamente R\$ 278.664,95 (duzentos e setenta e oito mil seiscentos e sessenta e quatro reais e noventa e cinco centavos) pago às empresas por fornecimento de insumos, em desacordo com as especificações exigidas, sendo que isso não representou a totalidade dos prejuízos.

Em defesa, a Sra. Luciana Franco Marcelo Carvalho⁸ informou que o processo de sindicância se deu entre o período de agosto de 2018 a junho de 2019, contudo, alegou que permaneceu no cargo até o dia 20/12/2018, não sendo de sua responsabilidade as notas emitidas no exercício de 2019.

Alegou que, durante o curto período que esteve no cargo da Diretoria de Logística e Suprimentos, tentou regularizar a situação, solicitando a abertura do

⁸ Doc. 71347/2021 – p. 9;





processo licitatório, mediante o Termo de Referência n.º 015/SMS/2018, que tinha como objeto futura e eventual contratação de empresas em “gestão e operação de logística integrada para prestação de serviços de armazenagem, gestão de estoques, separação, embalagem, expedição, distribuição e dispensação de produtos para saúde e demais bens materiais definidos pela Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de Cuiabá/MT”.

Com esses argumentos, pugnou pelo afastamento de sua responsabilidade e pela improcedência da irregularidade, em razão da inexigibilidade de conduta diversa, vez que teria tomado todas as providências cabíveis que estava ao seu alcance durante o período que ocupou o cargo de Diretora de Logística e Suprimento do CDMIC.

O Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, em sua defesa, informou que, após obter ciência sobre a ausência da nomeação do Diretor de Logística e Suprimento no CDMIC, realizou diligências com o objetivo de se constatar as inconsistências na direção e fiscalização dos contratos formalizados pela SMS.

Afirmou que determinou à Unidade de Controle Interno (UCI) que viabilizasse medidas por meio de resoluções técnicas para reparar as irregularidades na administração e fiscalização dos contratos firmados com a Secretaria.

Expôs que a UCI expediu a Orientação Técnica n.º 002/2019 (Anexo 3; páginas 41 a 47), cujo dispositivo contém a obrigatoriedade de nomeação de fiscais de contrato com capacidade técnica para a atribuição.

Além disso, informou que a Orientação Técnica apontava a necessidade de comunicação ao Setor de Contratos sobre as possíveis ausências, substituições e afastamentos a fim de amenizar as possíveis irregularidades que porventura ocorram no intervalo entre as nomeações.

Por fim, defendeu que não houve omissão em sanar as irregularidades na fiscalização dos contratos formalizados pela SMS.

Após análise dos argumentos defensivos, a Equipe Técnica opinou pela manutenção da irregularidade. Em relação à Sra. Luciana, afirmou que, em decorrência da deficiência/ausência de registro de diversas notas fiscais e de





empresas fornecedoras no sistema informatizado do CDMIC, restou impraticável a notificação dos fornecedores para que efetassem a troca ou a devolução dos produtos entregues em desconformidade com o avençado nos Termos de Referência.

E diante disso, as empresas obtiveram êxito financeiro desproporcional aos valores dos itens entregues de qualidade inferior e que influenciou na qualidade da prestação de serviços de saúde à sociedade.

Afirmou que, apesar da responsável solicitar a realização de licitação para contratação de empresa responsável em gestão e operação de logística integrada para prestação de serviços no CDMIC, isso não justifica as falhas no procedimento de registro de dados no sistema informatizado do CDMIC.

Quanto ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, a Unidade Técnica concluiu que não foram tomadas medidas resolutivas para nomear o responsável pela Diretoria de Logística e Suprimentos da SMS de Cuiabá após a exoneração da Sra. Luciana Franco Marcelo Carvalho em 20/12/2018, sendo nomeado o Sr. Carlos Romeu Rodrigues de Medeiros apenas em 9/5/2019.

Assim, opinou pela manutenção do apontamento.

O MPC acompanhou o posicionamento da Equipe Técnica e, no mérito do apontamento, entendeu que, apesar das comunicações colacionadas em que se demonstra a preocupação com a instabilidade/ineficiência do sistema de controle de insumos e medicamentos, situação que poderia ser abrandada com a aquisição de novo sistema informatizado consoante objeto do Termo de Referência n.º 015/SMS/2018, não foram adotadas medidas adequadas e oportunas para a resolução da ineficiência no controle neste quesito pela Diretoria de Logística e Suprimentos do CDMIC.

O fato de serem externadas tais preocupações em documentos oficiais, não exime o responsável pela responsabilização diante da permanência da falha de controle evidenciada nos autos.

Assim, o MPC manifestou pela **manutenção** da irregularidade **com aplicação de multa** aos Srs. Luiz Antônio Possas de Carvalho e Luciana Franco Marcelo Carvalho e expedição de **determinação** à atual gestão da SMS de Cuiabá





para que promova o aperfeiçoamento do sistema de registro de entrada e saída dos medicamentos e insumos do estoque no CDMIC, devendo encaminhar à Corte as providências adotadas no prazo de 60 (sessenta dias) a contar da publicação do Acórdão.

Por fim, inferiu que a equipe identificou o valor de R\$ 278.664,95 pagos às empresas por fornecimento de insumos em desacordo com as especificações exigidas. A equipe salientou que o valor não representa a totalidade dos prejuízos.

Dessa forma, em complemento ao posicionamento da Unidade Técnica, sugeriu a **determinação** para que a SMS instaure Tomada de Contas Especial para apurar o dano e identificar os responsáveis acerca das irregularidades decorrentes de divergências nos insumos hospitalares fornecidos por empresas contratadas pela SMS, em comparação aos produtos descritos nos editais dos procedimentos licitatórios, originariamente identificadas na Sindicância n.º 017/2019, instaurada pela Corregedoria Geral do Município, devendo-se atender aos dispositivos da Resolução Normativa n.º 24/2014-TP.

Em suas alegações finas, o Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho reiterou a argumentação apresentada em sua defesa.

No que se refere à Sra. Luciana Franco Marcelo Carvalho, o MPC afirmou que, apesar das comunicações colacionadas por ela, em que se demonstra a preocupação com a instabilidade ou ineficiência do sistema de controle de insumos e medicamentos, a situação poderia ter sido abrandada com a aquisição de novo sistema informatizado consoante objeto do Termo de Referência n.º 015/SMS/2018, medida que não foi adotada pela Diretoria de Logística e Suprimentos do CDMIC.

Quanto ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, o MPC concluiu que, apesar das preocupações do ex-Gestor com a instabilidade/ineficiência do sistema de controle de insumos e medicamentos, não foram adotadas medidas adequadas e oportunas para a resolução da ineficiência no controle neste quesito pela Diretoria de Logística e Suprimentos do CDMIC.

Com esses argumentos, o MPC manifestou pela **manutenção** da irregularidade com **aplicação de multa** ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho e à Sra. Luciana Franco Marcelo Carvalho, com fundamento no art. 75, III, da LOTCE/MT





c/c o art. 286, II, do RITCE/MT, delimitadas por este Tribunal segundo os patamares estabelecidos no art. 3º, II, “a” da Resolução Normativa n.º 17/2016.

Conforme transrito acima, a Sra. Luciana Franco Marcelo Carvalho informou que esteve como Diretora de Logística e Suprimentos na SMS de Cuiabá até o dia 20/12/2018, e justificou que as notas fiscais emitidas em 2019 não seriam de sua responsabilidade, pois não pertencia ao quadro de servidores da referida unidade gestora.

Analizando o período em que a Sra. Luciana esteve lotada na SMS de Cuiabá com as Contas Anuais de Gestão do exercício de 2019, observo que os atos são decorrentes de épocas distintas, vistos que ela esteve à frente da CDMIC até meados de 2018 e a análise se refere ao exercício de 2019.

Diante disso, divirjo da Unidade Técnica e do Órgão Ministerial, e entendo pela **exclusão da responsabilidade** atribuída à Sra. Luciana Franco Marcelo Carvalho quanto a **irregularidade EB05**.

Por outro lado, vislumbro que a responsabilidade do ex-Gestor, Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho é inconteste, tendo em vista sua omissão quanto ao dever de manter o controle dos registros no sistema informatizado do CDMIC, dos insumos hospitalares/ambulatoriais, bem como das respectivas notas fiscais contendo identificação do lote dos produtos e dos fornecedores.

Como bem explicado pelo parecerista, a indignação do ex-Gestor quanto a ausência do referido controle, ou seja, a deficiência no controle informatizado, expressada em documentos públicos não exclui a sua responsabilidade, uma vez que, competia a ele, diretamente ou mediante delegação, a adoção de medidas para o saneamento das falhas no registro de informações do CDMIC, o que não foi feito na hipótese.

Além disso, acarretou prejuízo financeiro para a Administração Pública, o que também atingiu os interessados pela prestação do serviço.

Com relação ao suposto prejuízo, a Secex informou que os insumos fornecidos foram de qualidade inferior e possivelmente de menor valor e apontou um suposto prejuízo de R\$ 278.664,9, cálculo feito com base em amostras.





Todavia, não foi feito um levantamento matemático, com exatidão de números, pois apenas apontou quais as empresas relacionadas no fornecimento de insumos incompatíveis com o estabelecido nos Termos de Referência e realizou cálculo feito com base em amostras.

Portanto, ficou claro que o Sr. Luiz Possas de Carvalho contribuiu para a falha nos procedimentos de controle do sistema informatizado do CDMIC ao não nomear um Diretor durante o período de 1º/1/2019 a 4/5/2019.

Nesse cenário, em sintonia com o MPC, **mantenho o achado de auditoria n.º 4 (EB05)**, sob responsabilidade do Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, a quem fixo **multa** de 6 UPFs/MT, mínimo legal previsto no art. 3º, II, “a”, da Resolução Normativa n.º 17/2017.

Ademais, **determino** à atual gestão da SMS de Cuiabá para que promova o aperfeiçoamento do sistema de controle de registro de entrada e saída dos medicamentos e insumos do estoque no CDMIC, posteriormente, o encaminhamento à esta Corte as providências adotadas no prazo de 60 (sessenta dias) a contar da publicação do Acórdão.

Determino, ainda, à atual gestão da SMS de Cuiabá que instaure Tomada de Contas Especial para apurar a responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento no montante de R\$ 278.664,95, pagos em desacordo com as especificações exigidas.

O **achado de auditoria n.º 5 (HB15)** decorre de notas fiscais atestadas por servidores não titulares da função de fiscal de contrato, que não tomaram providências relativas ao fornecimento irregular dos insumos hospitalares/ambulatoriais pelas empresas contratadas.

A responsabilidade pelo referido achado foi atribuída à Sra. Luciana Franco Marcelo Carvalho, ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho e à empresa Farmacêuticos/CDMIC, representada pelos Srs. Denis J. Correa e Silva, Rafaela Fachina de Godoy, Renaudt Tedesco, Taliza H. Medeiros e Gladstone Nunes dos Anjos.





A Sra. Luciana Franco Marcelo Carvalho requereu, em sua defesa, o afastamento de sua responsabilidade, por não integrar os quadros da SMS Cuiabá no ano de 2019, período ao qual se refere a presente irregularidade.

Sem delongas e visando evitar desnecessária tautologia, **afasto a responsabilidade** da Sra. Luciana Franco Marcelo Carvalho pela irregularidade **HB15**, pelos mesmos fundamentos utilizados na análise do achado anterior.

O Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, em sua defesa, informou que os esclarecimentos foram prestados no achado de auditoria n.º 04 (EB05), que atribuiu a ele a conduta irregular omissiva de não nomear responsável para assumir o cargo de Diretor de Logística e Suprimento no Centro de Distribuição de Medicamentos e Insumos de Cuiabá, no período de 1º/1/2019 a 4/5/2019.

O Sr. Renaudt Fernando Tedesco de Carvalho⁹, Farmacêutico e responsável por atestar as notas fiscais, por sua vez, defendeu que não foi designado como fiscal de contratos, não atestou e nem recebeu qualquer insumo ou medicamento que estivesse comprovadamente com qualidade ou integridade comprometida.

Acrescentou que há mais de dois anos o Município não realiza processo licitatório para aquisição de insumos hospitalares, sendo que a falta de insumos básicos resultava por vezes na suspensão de atendimentos nas UPA's e policlínicas. E como a demanda era grande e problemática, os insumos fornecidos foram utilizados única e exclusivamente com o propósito de atender as unidades vinculadas à SMS e serviram ao seu propósito.

A Sra. Talizia Hirooka de Medeiros, Farmacêutica e responsável por atestar as notas fiscais, informou¹⁰ que não identificou a irregularidade nas Notas Fiscais 1587 e 7717, pois não estaria presente no Relatório da Secex a incompatibilidade do material fornecido com o preconizado no edital.

Afirmou que não foi designada como fiscal de contrato, não atestou ou recebeu insumos ou medicamentos com qualidade ou integridade comprometidos e

⁹ Doc. 1816/2021;

¹⁰ Doc. 1817/2021;





que as especificações técnicas contidas nos editais dos pregões são sempre parâmetro determinantes para o aceite.

Em alegações finais, o Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho repetiu os argumentos apresentados em sua defesa.

O MPC concordou com o posicionamento da Equipe Técnica e argumentou que não basta a Administração designar servidor específico para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos celebrados, mas sim cobrar de forma efetiva a realização detalhada dos contratos, nos termos legais.

Forte nesses argumentos, o MPC opinou pela **manutenção** da irregularidade, com aplicação de multa aos responsáveis.

Embora vislumbre que a Equipe Técnica de fato descreveu uma mesma conduta para duas irregularidades, no caso **EB05** e **HB15**, elas não se confundem, pois a primeira trata da **ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos**, enquanto a segunda dispõe sobre a **ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual** pelo representante da Administração especialmente designado.

Sobre o mérito da irregularidade **HB15**, consigno que a Lei n.^º 8.666/1993, que trata das licitações e contratos da Administração Pública, prevê em seu art. 67 o seguinte:

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.
§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Entende-se da leitura do citado artigo, que o acompanhamento da execução do contrato é um dever, cabendo ao responsável reduzir a termo todas as ocorrências a ele relacionadas, determinando quando necessário a regularização das falhas ou defeitos observados.

Frisa-se que a fiscalização disposta no art. 67, § 1º, da Lei n.^º 8.666/1993 não deve ser realizada apenas ao término da execução do contrato, pois isso certamente acarretaria desmedido atraso dos contratos. A irregularidade deve ser





constatada de pronto pelo fiscal, que, periodicamente, inspecionará a execução do contrato.

Consigno que as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual vão além da aferição dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificando-se por meio delas a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, transmitindo informações importantes ao setor de contratos para a formalização de procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, aplicação de sanções, extinção de contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

O legislador estabeleceu a obrigação das partes terem um representante. Assim, o contratado elege um preposto, que deverá ser a pessoa de contato a quem a Administração irá se reportar sempre que necessário. E a Administração fará o mesmo: terá um fiscal, que o professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes chama de executor do contrato. Este será o responsável pela verificação da regularidade na fase executória.

Na contramão desta normativa, no presente caso, diversas notas foram atestadas indevidamente por servidores não titulares da função de fiscal de contrato, os quais não tomaram providências relativas ao fornecimento irregular dos insumos hospitalares/ambulatoriais pelas empresas contratadas.

Em síntese, os fiscais não apontaram, em seus relatórios, os problemas detectados relativos ao fornecimento de insumos hospitalares, supostamente entreguem em menor quantidade do que a pactuada pelas empresas contratadas.

Assim, diante da não comprovação da entrega dos insumos e flagrante falha na fiscalização dos contratos, **mantendo a irregularidade HB15, com aplicação de multa individual de 6 UPFs/MT**, em consonância com o art. 3º, II, a, da Resolução Normativa n.º 17/2016, aos responsáveis Srs. Luiz Antônio Possas de Carvalho, Denis J. Correa e Silva, Rafaela Fachina de Godoy, Renaudt Tedesco, Talizia H. Medeiros e Gladstone Nunes dos Anjos.





No que se refere às irregularidades **NB99** e **NA01**, analisarei de forma conjunta, uma vez que estão inseridas e um mesmo contexto fático, além de terem sido atribuídas exclusivamente ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho.

O **achado de auditoria n.º 6 (NB99)** se refere a não contratação de seguro total para cobertura do estoque de medicamentos e insumos hospitalares depositados no CDMIC.

O **achado de auditoria n.º 7 (NA01)** trata do descumprimento de determinações exaradas no Acórdão n.º 657/2016-TP¹¹ referente às Contas Anuais de Gestão da SMS de Cuiabá do exercício de 2015, e no Acórdão n.º 126/2018-PC proferido nos autos do processo de Monitoramento n.º 27.362-7/2017, que estipulou prazo de 60 (sessenta) dias para que SMS de Cuiabá concluisse a contratação de seguro do CADIM (atual CDMIC).

Em defesa, o Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho afirmou que após tomar ciência da determinação contida no Acórdão n.º 126/2018-PC, as medidas necessárias foram providenciadas para a contratação emergencial do seguro.

Informou que, por meio da Comunicação Interna n.º 15/UCI/SMS/2019, a UCI solicitou à Coordenadoria de Contratos e à CDMIC a contratação emergencial de empresa especializada na realização de seguro total, todavia, esta informou que não seria possível a referida contratação, em razão dos valores ofertados pelos bancos. Ressaltou que a SMS estava buscando medidas que facilitassem a contratação de empresa especializada em seguro total de acordo com o orçamento previsto.

Acrescentou que a Diretoria de Logística e Insumos informou que o prédio possuía apólice de seguro em nome do prestador e proprietário do prédio, conforme demonstrado no Anexo 6 - Apólice de Seguro n.º 000691627.

Por fim, o responsável defendeu que determinou à Diretoria de Logística e Insumos a regularização para contratação de empresa especializada em seguro total, contudo, não houve o prosseguimento do procedimento. Dessa forma, alegou

¹¹ Doc. 9172/2017 – Processo n.º 2.761-8/2015;





que, de acordo com o princípio da pessoalidade, veda-se a penalização de quem não foi responsável pelo erro, infração, ilícito, fraude ou crime.

Ao analisar a defesa, a Equipe Técnica esclareceu que a apólice de seguro apresentada pelo Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho possuía vigência no período de 27/11/2016 a 27/11/2017.

Afirmou que o ex-Secretário não apresentou proposta bancária para contratação de apólice de seguro com o fim de garantir a proteção das instalações e do estoque de medicamento de possível sinistro.

A Unidade Técnica consignou que o Acórdão n.º 657/2016-TP¹², proferido nos autos das Contas Anuais de Gestão do exercício de 2015, foi publicado no Diário Oficial de Contas em 27/1/2017, edição n.º 1041, e determinou à gestão da SMS a conclusão do referido processo de contratação de seguro visando à proteção do estoque de medicamentos, **o que não foi cumprido**.

Lembrou que a determinação foi repisada no Acórdão n.º 126/2018-PC¹³, proferido nos autos do Processo de Monitoramento n.º 27.362-7/2017, foi publicado no Diário Oficial de Contas em 30/1/2019, edição n.º 1536, contudo, não foi cumprido, não havendo que se falar em ausência de responsabilidade do então Secretário Municipal de Saúde, que tinha ciência e era o responsável pelos problemas enfrentados pela pasta, cabendo a ele solucioná-los.

Na fase das alegações finais, o ex-Gestor recitou os argumentos apresentados em sede de defesa.

O MPC, acompanhou o posicionamento da Equipe Técnica, e manifestou pela **procedência** das irregularidades **NB99** e **NA01**, visto que o ex-Gestor deixou de comprovar a contratação de seguro total para cobertura do estoque de medicamentos e insumos hospitalares depositados no CDMIC, cujo valor do estoque informado para medicamentos é de aproximadamente R\$ 27.120.659,00 (vinte e sete milhões cento e vinte mil seiscentos e cinquenta e nove reais), colocando

¹² Doc. 9172/2017 – Processo n.º 2.761-8/2015;

¹³ Doc. 8691/2019 – Processo n.º 27.362-7/2017;





em grande risco os serviços de saúde pública e o erário, assim como descumprindo determinações emanadas por esta Corte de Contas.

Assim, manifestou pela manutenção das irregularidades, com **aplicação de multa** ao responsável em razão do descumprimento das determinações dos Acórdãos n.º 657/2016-TP e n.º 126/2018-PC, oportunidade que frisou não ser cabível a aplicação de sanção para cada apontamento sob pena de incorrer em *bis in idem*, visto que decorrem do mesmo fato: ausência de contratação de seguro para a cobertura do estoque do CDMIC, em descumprimento a determinações emanadas pela Corte de Contas visando a proteção do erário.

Oportunamente, manifestou por **nova determinação** à atual gestão da SMS para que realize a contratação de seguro total para cobertura do estoque de medicamentos e insumos hospitalares depositados no CDMIC, devendo encaminhar informações acerca das providências adotadas no prazo de 60 (sessenta dias), a contar da publicação do Acórdão, à esta Corte de Contas, sob pena de multa.

Conforme visto acima, a primeira determinação para a contratação de seguro para a cobertura do estoque do CDMIC se deu por meio do Acórdão n.º 657/2016-TP, proferido nos autos das Contas Anuais de Gestão da SMS de Cuiabá, referente ao exercício de 2015.

Posteriormente, foi instaurado processo de Monitoramento, distribuído sob o n.º 27.362-7/2017, julgado por meio do Acórdão n.º 126/2018-PC, cujo teor verificou o descumprimento da determinação exarada no Acórdão n.º 657/2016-TP, renovando a determinação, nos seguintes termos:

Por fim, **DETERMINAR**, com fulcro no artigo 1º, XIV, da Lei Complementar 269/2007, à atual gestão da Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá, sob pena de reincidência, que cumpra a determinação do item “e” exarada no Acordão 657/2016, no prazo de 60 dias.

Chama a atenção o desprezo da gestão da SMS em relação às determinações exaradas por esta Corte de Contas, sendo que o Acórdão n.º 126/2018-PC foi publicado no Diário Oficial de Contas em 30/1/2019 e até o final da fase de instrução processual deste processo não havia sido realizada a contratação de seguro para cobertura do estoque de medicamentos e insumos hospitalares depositados no CDMIC.





Posto isso, em sintonia com o MPC, **mantenho as irregularidades NB99 e NA01**, com aplicação de **multa de 6 UPFs/MT** ao Sr. Luiz Antônio Possa de Carvalho, diante da ausência do cumprimento da determinação exarada anteriormente, conforme previsão do art. 3º, II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016.

Na ocasião, **determino** à atual gestão da SMS para que realize a contratação de seguro total para cobertura do estoque de medicamentos e insumos hospitalares depositados no CDMIC, devendo encaminhar as providências adotadas no prazo de 60 (sessenta dias) a contar da publicação do acórdão, sob pena de multa.

O **achado de auditoria n.º 8 (NB99)**, cuja responsabilidade é imputada ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, refere-se à ausência de Alvará de Prevenção contra Incêndio e Pânico para a totalidade das unidades de saúde administradas pela SMS de Cuiabá, incluindo o Centro de Distribuição de Insumos e Medicamentos de Cuiabá, cujo valor do estoque informado para medicamentos é de aproximadamente R\$ 27.120.659,00 (vinte e sete milhões cento e vinte mil e seiscentos e cinquenta e nove reais).

Em defesa, o Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho relatou que promoveu todas as medidas necessárias para o regular processo de emissão de Alvará de Prevenção contra incêndio e pânico, para atender as unidades de saúde, incluindo a CDMIC, tendo emitido determinações para as unidades administrativas, sendo que realizou diligências no intuito de fiscalizar o devido andamento.

Informou, ainda, que realizou diligências junto à Coordenadoria responsável, a fim de obter informações quanto a finalização da regularização.

Ao analisar a defesa, a Equipe Técnica apontou que as medidas necessárias à emissão de Alvarás de Prevenção contra Incêndio e Pânico para as unidades de saúde não foram tomadas, tendo em vista que a previsão de emissão dos alvarás no órgão do corpo de bombeiros era o término do exercício de 2020, conforme CI nº 234/2020/DTOS/SMS, enviada pela Diretoria Técnica de Obras e Serviços/SMS à Diretoria de Atenção Secundária em 14/4/2020, que informava que o processo de regularização estava em andamento.





Todavia, os alvarás não foram apresentados, tendo a Equipe Técnica sugerido a manutenção da irregularidade, com determinação à atual gestão para que finalize o processo de contratação de empresa para fornecimento de equipamentos de prevenção ao combate a incêndio.

O ex-Gestor apresentou alegações finais, repisando os argumentos apresentados em sua defesa.

O MPC, em consonância com a equipe técnica, entendeu que a irregularidade deve ser mantida, com aplicação de multa ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, uma vez que a ausência dos Alvarás de Prevenção contra Incêndio e Pânico foi confirmada pelo próprio responsável, com **determinação** à atual gestão da SMS de Cuiabá para que providencie a regularização dos Alvarás de Segurança Contra Incêndio e Pânico junto ao Corpo de Bombeiros Militar de Mato Grosso de todas as unidades de saúde por ela administradas, devendo encaminhar informações acerca das providências adotadas no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação do Acórdão, sob pena de multa.

Sobre os fatos, consigno que a Lei n.º 10.402/2016, que dispõe sobre segurança contra incêndio e pânico no Estado de Mato Grosso, fixa os critérios necessários à segurança contra incêndio e pânico nas edificações, instalações e locais de risco.

Nas edificações, instalações e locais de risco já construídos será de inteira responsabilidade do responsável pelo uso de acordo com a destinação para a qual foi concebida; tomar as providências cabíveis para a adequação da edificação, instalação e local de risco às exigências desta Lei; manter as medidas de segurança contra incêndio e pânico em perfeitas condições de uso, providenciando sua adequada manutenção e conservação, sujeito às penalidades previstas no art. 27 desta Lei.

Entendo que o objetivo da referida Lei foi fixar critérios mínimos de segurança necessários à prevenção e à proteção contra incêndio e pânico, além de proteger a vida de ocupantes das edificações, instalações e locais de risco, em caso de incêndio, explosões e pânicos, impedir e dificultar a propagação do incêndio, reduzindo danos ao meio ambiente e ao patrimônio.





Assim, a elaboração de projeto de prevenção e controle de incêndios e pânico e sua implantação constitui obrigação legal, sendo sua realização imperativa e não sujeita à critérios de conveniência e oportunidade.

Desta forma, não pode a Administração Pública deixar de prever requisitos que sejam pertinentes e relevantes ao atendimento do objeto perseguido, à luz do interesse público.

O responsável demonstrou, por meio de Comunicação Interna datada de 2020, que o processo para contratação da empresa especializada no fornecimento de equipamentos de prevenção de combate a incêndio estava em andamento, com prazo para emissão prevista para o exercício de 2020.

Contudo, consigno que as Contas de Gestão em análise se referem ao exercício de 2019, com defesa do responsável protocolada somente no mês de fevereiro de 2021, e alegações finais no mês de setembro de 2021, sendo que em nenhuma delas confirmou a emissão dos referidos alvarás.

Destarte, considerando que houve tempo suficiente para a emissão dos referidos alvarás e, diante da inércia do Gestor à época, entendo por **manter o achado de auditoria n.º 8 (NB99)**, com **aplicação de multa de 6 UPFs/MT**, nos termos do art. 3º, II, a, da Resolução Normativa n.º 17/2016, ao responsável Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho.

Por oportuno, **determino** à atual gestão da SMS de Cuiabá que regularize os alvarás de Segurança Contra Incêndio e Pânico junto ao CBM de MT, no prazo de 60 dias a contar da publicação do Acordão, sob pena de multa de 6 UPFs/MT.

O achado de auditoria n.º 9 (NB99) trata da não emissão de alvará sanitário para a totalidade das unidades de saúde do Município de Cuiabá, sendo sua responsabilidade atribuída ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho.

Em sua defesa, o então Gestor da SMS de Cuiabá relatou a importância de manter seguro e dentro das normas sanitárias as Unidades de Saúde da SMS de Cuiabá.





Além disso, ressaltou que diligências foram realizadas junto às Diretorias competentes, com determinação de abertura de processo de regularização para emissão de alvarás sanitários.

Após análise dos argumentos defensivos, a Secex elencou as unidades de saúde para as quais não foram apresentados alvarás sanitários: PSF Nossa Senhora da Guia; PSF Jardim Vitória I; PSF Três Barras/Jd. Umuarama; PSF Novo Paraíso II; CS São Gonçalo; PSF Osmar Cabral/Jd. Liberdade; PSF Nova Esperança I e II; Clínica Odontológica do Pascoal Ramos; Clínica Odontológica do Tijucal, e se manifestou pela manutenção da irregularidade.

O ex-Gestor, em suas alegações finais, repetiu os argumentos defensivos.

O MPC concordou com a conclusão da Equipe Técnica e ressaltou que a situação sanitária irregular ocorre ao menos desde o exercício de 2014, havendo a necessidade de a Administração Pública municipal adotar providências efetivas para a constante inspeção sanitária nas unidades de saúde de Cuiabá, como forma de garantir uma adequada prestação de serviços de saúde aos seus usuários.

Com esses argumentos, manifestou pela **manutenção** da irregularidade, com **aplicação de multa** ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, sugerindo ainda, a emissão de **determinação** à SMS de Cuiabá para que providencie a regularização dos Alvarás Sanitários nas Unidades de Saúde do Município de Cuiabá e apresente o comprovante das medidas adotas, no prazo de 60 (sessenta) dias, a este Tribunal, sob pena de multa.

O Alvará Sanitário é o documento emitido pelo serviço de vigilância sanitária competente, que habilita o funcionamento de atividade específica em estabelecimento de interesse da saúde ou a utilização de fontes de radiação ionizante.

A mera realização de diligências determinando a abertura de processo de regularização para a emissão de alvarás sanitários não é suficiente para a emissão.

Trata-se de um documento fundamental para estabelecimentos cujo interesse seja a saúde, principalmente em unidades de atendimento ao público, no qual a administração pública visa o interesse coletivo.





Entretanto, apesar da legislação estadual estabelecer a obrigatoriedade dos alvarás sanitários aos estabelecimentos hospitalares, inclusive aos da Administração Pública, a Vigilância Sanitária Municipal de Cuiabá e a Estadual informaram que os alvarás sanitários são exigidos apenas aos estabelecimentos privados.

Outrossim, verifico a prescindibilidade da inspeção sanitária à expedição do Alvará Sanitário de Funcionamento no âmbito estadual, uma vez que a norma estabelece apenas comprovação documental, distanciando ainda mais a efetividade das políticas públicas.

À SMS compete normatizar o sistema de forma complementar, além de controlar, avaliar, fiscalizar as ações e serviços de saúde e executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica e, ainda, colaborar com a direção estatal no planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde – SUS, dentre outras atribuições previstas em Leis específicas.

Posto isso, considerando a relevância da matéria, **converto o achado de auditoria n.º 9 (NB99) em recomendação** para que à atual gestão da SMS de Cuiabá providencie expedição dos alvarás sanitários de funcionamento aos hospitais público do Estado de Mato Grosso e de inspeção para fins de “emissão de Alvarás Sanitários de funcionamento” com a finalidade de assegurar a promoção e a prevenção da saúde da população.

O achado de auditoria n.º 10 (NB99) consistente na ausência de inscrição da Administração Pública como empregador no Conselho Profissional de Fiscalização – CRO, o qual foi imputado ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho.

Em defesa, o responsável afirmou que realizou diligências junto à Coordenadoria de Saúde no intuito de obter informações sobre o andamento do processo de registro das Unidades Odontológicas no Conselho Regional de Odontologia.

Alegou que, de acordo com documentos enviados pelo setor, o processo se encontrava em andamento. Afirmou que, em decorrência do aumento do número de unidades criadas no Município e da transformação de Clínicas Odontológicas em





Unidades de Saúde, houve alteração no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, com a necessidade de um novo registro, conforme informado na CI n.º 049/CSB/SMS/2021 - Anexo 9.

A Secex, após análise da defesa, opinou pela manutenção da irregularidade, entendo ser inadmissível a gestão aguardar o novo registro no CNES das unidades odontológicas criadas e das recentemente transformadas em virtude de alterações administrativas, para se proceda o registro delas no órgão profissional de fiscalização competente – CRO/MT.

Em alegações finais, o ex-Gestor repisou os argumentos da defesa.

No entendimento ministerial, a legislação que criou o dever de manter registro no órgão de fiscalização da respectiva atividade profissional é de amplo conhecimento, editada há mais de três décadas, não se tratando de inovação legislativa recente sobre a qual possa amparar a tese defensiva de que as recentes alterações estruturais administrativas tenham obstado a regularização junto ao conselho fiscalizador no exercício de 2019.

Com esses fundamentos, o MPC manifestou pela manutenção da irregularidade, com aplicação de multa ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, bem como pela emissão de determinação à atual gestão da SMS de Cuiabá para que providencie a regularização da inscrição de todas as unidades odontológicas junto ao Conselho Regional de Odontologia, com o envio do comprovante das medidas adotadas no prazo de 60 (sessenta) dias a este Tribunal, sob pena de multa.

As unidades odontológicas vinculadas à administração pública têm o dever de manter registro no órgão de fiscalização da respectiva atividade profissional, concedendo informações de seus profissionais legalmente habilitados, em função da atividade básica ou da natureza de seus serviços prestados a terceiros, como dispõe o art. 1º da Lei n.º 6.839/1980:

Art. 1º O registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros.





O registro da pessoa jurídica no conselho de fiscalização profissional respectivo se faz necessário quando sua atividade básica ou o serviço prestado a terceiro esteja compreendido entre os atos privativos da profissão regulamentada, guardando isonomia com as demais pessoas físicas que também explorem as mesmas atividades.

Considerando que a legislação determina expressamente à administração pública o dever de manter registro no órgão de fiscalização da respectiva atividade profissional e que, no presente caso, essa determinação não foi cumprida, **mantendo o achado de auditoria n.º 10 (NB99), com aplicação de multa de 6 UPFs/MT** ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, em consonância com o art. 3º, II, a, da Resolução Normativa n.º 17/2016, e **determino**, com fundamento no art. 22, II, da LOTCE/MT, à atual gestão da SMS de Cuiabá que providencia a inscrição da Administração Pública como empregador no CRO.

O achado de auditoria n.º 11 (GB99) se refere à ausência de justificativa fundamentada no processo de dispensa de licitação para o mapeamento por aerofotogrametria da área de 8.000 hectares, diante da não apresentação da correspondência entre os locais mapeados e seus respectivos Índices de Infestação Predial (IIP), o que gerou uma despesa de R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais).

A responsabilidade por esse achado foi imputada aos Srs. Benedito Oscar F. de Campos, Diretor Técnico de Vigilância Sanitária em Saúde, e Luiz Antônio Possas de Carvalho.

O Sr. Benedito Oscar F. de Campos apresentou defesa¹⁴ em que pleiteou o afastamento de sua responsabilidade, sob a alegação de que o processo de contratação não é realizado pela Diretoria de Vigilância em Saúde, mas sim pela Secretaria Adjunta de Gestão, a qual realiza todos os trâmites necessários para elaboração do processo licitatório, inclusive as justificativas e fundamentações necessárias, mediante o devido procedimento administrativo, da forma tecnicamente recomendada.

¹⁴ Soc. 62933/2021;





Acrescentou que os serviços são realizados com base nos índices pesquisados por meio de Levantamento de Índice Rápido do Aedes Aegypt (LIRAA), metodologia de uso nacional que permite o conhecimento de forma rápida, por amostragem, da quantidade de imóveis com a presença de recipientes com larvas de Aedes Aegypti, mosquito transmissor da Dengue, Chikungunya, Febre pelo vírus Zika e Febre Amarela.

O Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, em sua defesa, sustentou que assim como citado no objeto da contratação, a formalização do contrato de prestação de serviços de mapeamento por aerofotogrametria teve motivação baseada nos dados informados pela Diretoria de Vigilância e Saúde, que constatou a necessidade de contratação do serviço, tendo em vista que a cidade de Cuiabá figura entre as capitais com maior índice de proliferação do mosquito.

Informou, ainda, que a utilização do VANT proporcionou uma nova arma contra o mosquito, combatendo de forma eficiente os pontos geográficos com focos no mosquito, já que os dados são passados para as equipes de solo, que podem aumentar a efetividade de seu trabalho, gerando uma economia de custo com pessoal.

Confrontando a defesa do Sr. Benedito Oscar F. de Campos, a Secex afirmou ter verificado nas ordens de serviço inúmeros bairros cujos IIPs se encontram abaixo do parâmetro indicado no Parecer Técnico da DTVISA¹⁵ para a realização do serviço de mapeamento por aerofotogrametria - IIP acima de 5% e até 14.6% ou sem informações quanto à pesquisa de larvas, demonstrando em dados tabelados¹⁶.

Afirmou não ter sido comprovada a necessidade de obtenção de mapeamento de imagens de 8.000 hectares no processo de contratação, tendo em vista que muitas regiões incluídas ou estavam abaixo dos parâmetros estabelecidos no Parecer Técnico da DTVISA ou sequer possuíam informações sobre seus índices de infestação.

Com isso, manifestou-se pela manutenção do achado.

¹⁵ Doc. 254993/2020 – p. 69 e 70;

¹⁶ Doc. 160790/2021 – p. 117 e 118;





No que tange à defesa do Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, a Secex destacou que, diante do elevado valor do serviço de mapeamento por VANT a ser contratado por dispensa de licitação, o responsável deveria se certificar, por meio de Parecer Técnico emitido pela Diretoria de Vigilância em Saúde e contido no processo de contratação, sobre os parâmetros indicados para a realização do mapeamento.

Afirmou que o Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho encaminhou o Ofício n.º 261/SAG/SMS/201953 à Secretaria Municipal de Gestão, em que solicitou a realização do serviço, fazendo referência apenas ao Parecer Técnico da DTI/SMG, relacionado à tecnologia da informação, sem qualquer indicativo/informação de que foram localizados possíveis criadouros de larvas do mosquito *Aedes aegypti* em aproximadamente 7.979,9 hectares.

Com esses argumentos, manifestou pela manutenção da irregularidade.

Apenas o Sr. Luiz Possas de Carvalho apresentou alegações finais, reiterando os argumentos apresentados em sua defesa.

O MPC seguiu o posicionamento da equipe técnica e anotou que o apontamento se consubstancia na ausência de justificativa fundamentada para a realização de contratação emergencial por meio de dispensa de licitação, bem como para a delimitação da área a ser mapeada por aerofotogrametria.

O Órgão Ministerial ressaltou que a Lei n.º 8.666/1993 prevê a possibilidade de licitação dispensável nas situações envolvendo emergência ou calamidade pública, em que a demanda em relação a uma providência da Administração Pública não poderá aguardar a instalação, desenvolvimento e encerramento de um processo licitatório.

Dispôs que a própria legislação considera como emergencial ou de calamidade as situações em que há risco efetivo da ocorrência de prejuízos ou de insegurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, tanto públicos quanto particulares. Sendo assim, deve-se verificar se os fatos relacionados à contratação emergencial se amoldam à hipótese de dispensa prevista na Lei.

Afirmou que, segundo consta dos documentos acostados aos autos e citados pela Secex, a Administração Pública municipal tinha conhecimento, desde





junho de 2018, da situação de risco para epidemias de dengue, Zika e febre Chikungunya pela qual passava o Município de Cuiabá, tendo a solicitação do setor demandante e o Termo de Referência sido realizados apenas em maio/2019 e o Contrato n.º 27/2019 formalizado em julho/2019.

Assim como a Secex, o MPC entendeu que a situação que gerou a realização de contratação emergencial era previsível e foi consequência da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos.

Constatou, por meio das ordens de serviço, inúmeros bairros cujos IIPs se encontravam abaixo do parâmetro indicado no Parecer Técnico supramencionado para a realização do serviço de mapeamento por aerofotogrametria - IIP acima de 5% e até 14,6%, ou sem informações quanto à pesquisa de larvas.

No que tange à tese da ilegitimidade passiva do Sr. Benedito de Campos, o MPC sustentou que o documento digital n.º 254993/2020 - página 67 comprovou que o manifestante foi o responsável pela elaboração do Termo de Referência, recaindo sobre ele o dever de justificar adequadamente a necessidade da contratação de prestação de serviços de elevado valor.

Nesse sentido, o MPC sugeriu a manutenção da irregularidade, com aplicação de multa aos Srs. Luiz Antônio Possas de Carvalho e Benedito Oscar F. de Campos, com fundamento no art. 75, III, da LOTCE/MT c/c o art. 286, II, do RITCE/MT, delimitadas por este Tribunal segundo os patamares estabelecidos no art. 3.º, II, "a", da Resolução Normativa n.º 17/2016.

Como sabido, as aquisições e contratações públicas seguem, em regra, o princípio do dever de licitar, previsto no art. 37, XXI, da CRFB/1988. Porém, o comando constitucional já enuncia que a lei poderá estabelecer exceções à regra geral, com a expressão “ressalvados os casos especificados na legislação”.

Art. 37. (...).

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.





Portanto, a lei poderá criar hipóteses em que a contratação será feita de forma direta. A Lei n.º 8.666/1993 prevê os casos em que se admite a contratação direta, podendo a licitação ser dispensada ou inexigível.

A partir do comando expresso do art. 24, IV, Lei n.º 8.666/1993, para que se justifique a dispensa de licitação por situação emergencial, foram estabelecidas as seguintes condições, cumulativamente:

- I. Ocorrência de situação de emergência ou calamidade pública;
- II. Necessidade de urgência no atendimento da situação;
- III. Existência de risco à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;
- IV. Limitação da contratação emergencial à parcela necessária ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa.

Diante das condicionantes, e considerando seu conteúdo altamente casuístico, fica realçada a importância da motivação dos atos do gestor na correta aplicação da dispensa de licitação por emergência.

Dessa forma, além da descrição detalhada de todas as circunstâncias fáticas que ensejam o tratamento da contratação como emergência, é necessário apresentar documentos que caracterizem a situação.

Não se pode olvidar a exigência de que, além da caracterização da emergência, seja comprovada a compatibilidade dos preços com os preços praticados no mercado, conforme alertou o Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão n.º 2.019/2010-Plenário:

Acórdão 2.019/2010 Plenário

9.2. alertar à Companhia Energética do Piauí - Cepisa que, quando da realização de dispensa de licitação nos termos do art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8666/1993, além da caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, deve-se trazer elementos aos autos do processo que demonstrem a compatibilidade dos preços contratados com aqueles vigentes no mercado ou com os fixados por órgão oficial competente, ou, ainda, com os que constam em sistemas de registro de preços, bem como que foi consultado o maior número possível de fornecedores ou executantes, em atenção aos incisos II e III do parágrafo único do art. 26 dessa lei;

Pelo exposto, verifica-se que a situação emergencial era previsível, pois, como apontado pela Unidade Técnica, o levantamento entomológico LIRAA realizado na primeira quinzena de junho de 2018 havia mostrado que dos 141 (cento e quarenta e um) municípios mato-grossenses, Cuiabá e Várzea Grande estavam em situação





de risco e que 34 (trinta e quatro) municípios estavam em situação de alerta.

Assim, pela situação previsível, a qual foi originada pela inércia ou falta de planejamento da Administração Pública que justificasse a dispensa de licitação, verifico que o Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho e o Sr. Benedito não cumpriram os requisitos para dispensa de licitação, impondo-se a **manutenção do achado de auditoria n.º 11 (GB99)**, com **aplicação de multa individual** de 6 UPFs/MT, com base no art. 3º, II, a, da Resolução Normativa n.º 17/2016.

No tocante aos achados de auditoria **n.º 12 (GB13), 13 (GB06), 14 (JB02)** e **15 (GB15)**, analisarei conjuntamente, porquanto estão inseridos em um mesmo contexto fático.

O achado de auditoria n.º 12 (GB13) trata da irregularidade na adesão à Ata de Registro de Preço (ARP) n.º 01/2018, relacionada à ausência de cotação de preços de mercado para verificação da vantajosidade da aquisição; ausência de registro de quantitativos na referida Ata a serem fornecidos pelo licitante classificado; e ausência, de forma expressa, de quantitativo para contratações a serem celebradas por órgãos não participantes do Pregão Presencial/SRP n.º 04/Cispar.

A responsabilidade por esta irregularidade foi atribuída aos Srs. Milton Correia da Costa Neto, Secretário Adjunto de Planejamento e Operações, e Luiz Antônio Possas de Carvalho.

O achado de auditoria n.º 13 (GB06) trata da adesão à ARP n.º 01/2018, para aquisição de medicamentos com preços comprovadamente superiores aos praticados pelos demais órgãos públicos, com sobrepreço no valor de R\$ 2.107.494,40 (dois milhões cento e sete mil quatrocentos e noventa e quatro reais e quarenta centavos).

A responsabilidade pelo achado foi imputada ao Sr. Milton Correia da Costa Neto e ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho

O achado de auditoria n.º 14 (JB02) se refere ao superfaturamento nas aquisições de medicamentos por meio da adesão à ARP n.º 01/2018/PP/SRP n.º 04/Cispar, no montante de R\$ 930.780,12 (novecentos e trinta mil setecentos e oitenta reais e doze centavos).





A responsabilização pelo achado foi imputada ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho e ao Sr. Daniel Moreira Campos de Amaral, representante da empresa Medcom Comércio de Medicamentos Eireli.

O achado de auditoria n.º 15 (GB15) diz respeito a processo licitatório para registro de preço eivado de vício de legalidade por não conter a especificação do objeto a ser fornecido, em desacordo com as normas legais relacionadas a contratações pelo poder público.

A responsabilidade por essa irregularidade foi imputada ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho.

No que tange às defesas a respeito dos apontamentos n.º 12 e 13, o Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho e o Sr. Milton Correia da Costa Neto apresentaram defesa separadamente, contudo, ambas dispunham do mesmo conteúdo.

Eles informaram, em relação ao achado n.º 12, que a realização do processo de adesão à Ata de Registro de Preços n.º 01/2018 observou os ditames legais e tramitou regularmente.

Defenderam que a realização de licitação via consórcio para aquisição de medicamentos possibilita a redução dos custos, garante maior oferta de medicamentos e a diminuição do desabastecimento do componente da Assistência Farmacêutica Básica.

Quanto à vantajosidade da contratação, afirmaram que sua motivação em homologar a adesão à Ata de Registro de Preços decorreu da confiabilidade nos trâmites processuais executados pelas unidades administrativas responsáveis pela formalização do processo, pois se acreditou que a atuação observou os postulados legais.

Esclareceram que atuaram visando o caráter emergencial nas contratações para fornecimento dos medicamentos, pois, em decorrência do quantitativo apresentado pelo Hospital havia escassez de medicamentos e insumos, bem como crescimento dos atendimentos realizados diariamente.

No que tange o achado n.º 13, esclareceram que o Hospital e Pronto Socorro de Cuiabá tem como missão garantir a saúde das pessoas por meio da





assistência humanizada em situação de urgência e emergência de média e alta complexidade, e que conta com 248 (duzentos e quarenta e oito) leitos, incluindo leitos de UTI adulto e pediátrico.

Relataram que o Hospital e Pronto Socorro de Cuiabá receberam pacientes remanejados da Santa Casa, em decorrência de sua paralisação em 11/3/2019, o que ocasionou crescimento no número de pacientes e aumento da demanda por medicamentos e insumos.

Acrescentaram que o Município é responsável por 40% dos atendimentos médicos dos municípios, como consequência da precariedade no atendimento ofertado pelo Estado, segundo dados de 2018 do IBGE.

Expuseram que, diante das dificuldades encontradas na aquisição de produtos, não restou alternativa senão a aquisição de um fornecedor com o quantitativo disponível naquele momento, com entrega imediata ou a curto prazo para atender as unidades da rede municipal de saúde.

Defenderam que, em razão do possível sobrepreço apontado no Relatório Técnico Preliminar¹⁷, a instrução processual foi realizada dentro dos parâmetros legais, em que se constata que os valores estavam dentro do estabelecido pela tabela CMED e que o princípio da razoabilidade admite pequenas oscilações acima do valor de referência.

Argumentaram que suas responsabilidades devem ser afastadas, considerando que a contratação fora realizada mediante adequado procedimento administrativo.

No que concerne ao apontamento n.º 14, o Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho informou que quanto as cotações de preços, a prioridade no período era a celeridade no fornecimento dos medicamentos e a continuidade da prestação de serviços em saúde.

Asseverou que tal fato pode ser confirmado pelo histórico do consumo do Hospital Pronto Socorro de Cuiabá, contido no Anexo 12.

¹⁷ Doc. 269930/2020;





Acrescentou que a Administração Pública deve ter a sua disposição medidas que facilitem a eficácia de seu desempenho, fazendo com que o medicamento chegue aos hospitais e que a população seja amparada.

Afirmou que a adesão à Ata de Registro de Preços foi devidamente instruída e que sua homologação se baseou tão somente na celeridade e na disponibilidade dos medicamentos.

Destacou que a cotação de preços é necessária para verificação da vantajosidade da contratação e que a tabela CMED é um referencial válido para o cálculo de eventuais sobrepreços, de acordo com o Acórdão n.º 2901/2016, abaixo transcrito:

(...) contratações oriundas das licitações efetivadas. Registrou por fim ter ponderado, no voto condutor do citado Acórdão 693/2014 Plenário, que, embora a Tabela Cmed não constitua o parâmetro mais adequado para o referenciamento de preços em aquisições públicas, ela ainda seria um referencial válido para o cálculo de eventuais sobrepreços em compras governamentais, sobretudo no caso dos medicamentos sujeitos a monopólio, caso em que as deficiências metodológicas dos preços-fábrica, na prática, acarretam a utilização de critérios conservadores para o cálculo de débitos. Com base nesses e em outros fundamentos, votou o revisor pela irregularidade das contas dos responsáveis e pela condenação solidária em débito no valor do superfaturamento apurado, no que foi seguido pela maioria do Colegiado. (Acórdão 2901/2016 Plenário, Tomada de Contas Especial, Redator Ministro Benjamin Zymler).

O responsável justificou que autorizou as aquisições se valendo da avaliação realizada pelo setor competente, que ao emitir a justificativa de preços assegurou a vantajosidade da contratação.

A empresa Medcon Comércio de Medicamentos Ltda. expôs que foi citada indevidamente, em decorrência das empresas homônimas, requerendo o afastamento de sua responsabilidade.

No tocante ao achado n.º 15, o Sr. o Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho argumentou que os contratos firmados por meio da ARP continham os quantitativos descritivos dos itens a serem fornecidos, afastando a possibilidade de quantidade, qualidade e valores divergentes do estabelecido.

Assim, compreendeu não haver imprecisão do objeto, visto que a referida ARP tratava de contratação futura e parcelada, especificando com precisão o





local de utilização dos medicamentos e insumos no Hospital e Pronto Socorro de Cuiabá.

Forte nesses argumentos, requereu o afastamento da irregularidade, alegando que o processo administrativo de licitação foi devidamente instruído, contendo a relação de todos os medicamentos e insumos necessários ao atendimento a demanda do HPSC, bem como possui Parecer Jurídico da Procuradoria do Município.

Após análise dos argumentos defensivos, especificamente sobre o **achado n.º 12 (GB13)**, a Secex afirmou que, ao homologar o processo de adesão à Ata de Registro de Preços n.º 01/2018, os gestores deveriam observar a orientação contida no Parecer Jurídico n.º 243/2019 da Procuradoria de Cuiabá e no Ofício n.º 784/DELC/SMG/2019, do Diretor Especial de Licitações e Contratos, Sr. Agmar Divino Lara Siqueira, que alertava quanto à necessidade de justificativas relativas à exata identidade do objeto que se pretendia contratar e a justificativas acerca da vantajosidade da adesão pretendida, mediante a efetiva consulta de preços de mercado.

Portanto, concluiu que os argumentos apresentados pela defesa não merecem acolhimento, pois ambos os responsáveis, mesmo tendo ciência de que os trâmites processuais executados pelas unidades administrativas estavam irregulares, ante a ausência de cotação de preços de mercado para verificação da vantajosidade da aquisição; ausência de delimitação dos quantitativos a serem fornecidos pelo licitante e contratados pelos órgãos não participantes; e indefinição do objeto a ser fornecido à SMS, consentiram com a homologação do processo de adesão.

Sobre o **achado n.º 13 (GB06)**, a Secex afirmou que os responsáveis não comprovaram se a justificativa da emergência para aquisição de medicamentos e insumos foi decorrente do aumento de demanda motivada pelo fechamento temporário da Santa Casa, ou pela ausência de planejamento na aquisição dos produtos, pois não apresentam dados quantitativos comparativos entre os períodos de atendimento.

Os responsáveis apresentaram a tabela intitulada “Dados de consumo e demanda de medicamentos, incluindo estoques e considerando a descontinuidade no





fornecimento” no Anexo 1254, todavia, o documento está inelegível para fins de análise.

Expôs que quando da adesão à ARP n.º 01/2018, não havia o efetivo controle de estoques, a teor do verificado no achado n.º 4 do Relatório Técnico Preliminar: “Deficiência nos procedimentos de registro no sistema informatizado do Centro de Distribuição de Medicamentos e Insumos de Cuiabá dos insumos hospitalares/ambulatoriais, bem como das respectivas notas fiscais contendo identificação do lote dos produtos e dos fornecedores”.

Com esses argumentos, opinou pela manutenção do apontamento.

No tocante ao **achado de auditoria n.º 14 (JB02)**, a Secex relatou que o responsável errou ao autorizar as aquisições se baseando em avaliação realizada pelo setor competente, haja vista que não houve tal avaliação, pois, conforme anteriormente relatado, o ex-Gestor estava ciente de que não houve cotação de preços de mercado ou pesquisa de preços públicos capazes de assegurar que a contratação era vantajosa para a administração pública.

Apesar dos apontamentos da Equipe Técnica e do MPC, o Relator que me antecedeu afastou a responsabilidade da empresa Medcon Eireli - CNPJ n.º 23.XX5.XX7/0001-05, ante a ausência de indícios mínimos de que a empresa tenha concorrido direta ou indiretamente para a ocorrência dos supostos pagamentos superfaturados.

Em análise da defesa sobre o **achado de auditoria n.º 15**, a Secex apontou que não constava na Ata de Registro de Preços n.º 01/2018 a identificação dos medicamentos a serem fornecidos, tampouco suas quantidades.

Afirmou que a ausência de especificação e de quantitativos para os itens adquiridos impedem a verificação do cumprimento dos requisitos do Decreto n.º 7.892/2013, relacionados aos limites para adesão à ARP de órgãos não participantes, conforme abaixo transrito:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:
I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;





II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

IV - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens.

Dessa forma, evidenciou-se a realização de compra direta de medicamentos e insumos pela Administração Pública municipal junto ao fornecedor, em que somente no contrato formalizado entre ambos consta a especificação dos medicamentos/insumos, não se verificando o cumprimento de quaisquer dos requisitos contidos no art. 9º do Decreto n.º 7.892/2013.

Nas alegações finais, o Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho reproduziu os argumentos apresentados na defesa.

O MPC sustentou que a equipe evidenciou a ausência de dados no edital do Pregão Presencial/SRP n.º 04/2018/Cispar acerca da especificação do objeto a ser contratado, com descrição falha dos medicamentos e das respectivas quantidades, contrariando as normas que instruem e orientam as contratações públicas.

Afirmou que tanto o Lote 1 quanto o Lote 2 se referem à totalidade dos medicamentos listados na tabela CMED e à totalidade dos insumos hospitalares listados no catálogo da revista SIMPRO Hospitalar, respectivamente.

Explicou que a definição do objeto é condição de legitimidade da licitação sem a qual não pode prosperar o procedimento licitatório, qualquer que seja a modalidade de licitação. A imprecisão da natureza, das quantidades ou do prazo potencializa contratação que não atenda à necessidade da administração.

Nesse sentido, citou os arts. 14, 38, *caput* e 40, I, da Lei n.º 8.666/1993, que dispõem que o objeto da licitação deve ser caracterizado de forma adequada, sucinta e clara, de forma a traduzir a real necessidade do Poder Público, com todas as características indispensáveis, afastando-se, evidentemente, as características irrelevantes e desnecessárias, que têm o condão de restringir a competição.

Acrescentou que a contratação por adesão à Ata de Registro de Preços (carona) somente será admitida se demonstrada a vantajosidade para a Administração Pública (art. 3º, *caput*, da Lei n.º 8.666/1993) e que a justificativa dessa





vantajosidade somente será devidamente fundamentada se houver demonstração da compatibilidade qualitativa e quantitativa entre a contratação pelo “órgão gerenciador” e a necessidade real do “órgão não participante”.

Defendeu que a “carona” não pode servir de pretexto para que a Administração Pública se desvie dos demais deveres estabelecidos pela Lei n.^º 8.666/1993, dentre eles a obrigação de definir corretamente o objeto a ser contratado por meio da realização de estudos técnicos preliminares e da consequente elaboração do projeto básico ou termo de referência, pressupostos inafastáveis no caso de contratação de obras ou serviços, conforme o art. 6^º, IX, c/c art. 7^º, § 2^º, I, da Lei de Licitações¹⁸.

Frisou que a vantajosidade somente pode ser demonstrada e aferida se a Administração realiza, de forma prévia, pesquisa de preços no mercado para se definir o preço de referência, que embasará as escolhas futuras da gestão, e que esta Corte de Contas já enfatizou os aspectos relevantes sobre a metodologia para definição dos preços de referência de medicamentos.

Com esses argumentos, defendeu ser destoante da legislação de regência a afirmação exarada pelo Secretário Adjunto de Planejamento e Operação, Sr. Milton Correia da Costa Neto, na “Justificativa de Pesquisa de Preços” de que: “a referida pesquisa de preço de mercado não será necessária, pois a CMED informa o preço de fábrica regulamentado pela ANVISA”¹⁹.

Registrhou que os preços da CMED são referenciais máximos pelos quais a lei permite a um fabricante de medicamento vender o seu produto, fato que não dispensa a obrigação de os gestores pesquisarem e observarem os preços praticados pelos órgãos públicos nas contratações oriundas das licitações efetivadas.

Relembrou que a gestão foi alertada mediante o Parecer Jurídico n.^º 243/PCP/2019, da Procuradoria do Município de Cuiabá e pelo Ofício n.^º 784/DELC/SMG/2019, do Diretor Especial de Licitações e Contratos, Sr. Agmar Divino Lara Siqueira, quanto à necessidade de justificativas relativas à exata identidade do

¹⁸ Cf. Acórdão n.^º 149/2020-TP. Julgado em 02/06/2020. Publicado no DOC/TCE-MT em 09/07/2020. Processo n.^º 35.644-1/2018;

¹⁹ Doc. 266511/2020 - Anexo 14, Processo n.^º 118.890/2019, p. 42;





objeto que se pretendia contratar e a justificativas acerca da vantajosidade da adesão pretendida, mediante a efetiva consulta de preços de mercado.

Contudo, verificou que, de forma negligente, foi realizada a adesão à Ata de Registro de Preços n.º 01/2018, oriunda do Pregão Presencial/SRP n.º 04/2018/Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba – Cispar, mesmo com as claras evidências das irregularidades, o que culminou na contratação de preços comprovadamente superiores aos praticados no exercício de 2019 (irregularidades 13), bem assim a sua materialização em superfaturamento com a realização de aquisições de medicamentos com tais valores superfaturados (irregularidade 14).

Em vista do que foi exposto, manifestou pela manutenção das irregularidades 12, 13, 14 e 15, devendo ser excluída a responsabilidade da empresa Medcom pela irregularidade 14, em razão da ausência de sua integração aos autos mediante regular citação, e sugeriu a aplicação de multa ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho pelas irregularidades 12 (GB13), 13 (GB06), 14 (JB02) e 15 (GB15), e ao Sr. Milton Correia da Costa Neto pelas irregularidades 12 (GB13) e 13 (GB06).

Na oportunidade, manifestou pela condenação do Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho à restituição do erário no montante de R\$ 930.780,12 (novecentos e trinta mil setecentos e oitenta reais e doze centavos), decorrente do achado de auditoria n.º 14, em razão da aquisição de medicamentos superfaturados por meio da adesão à ARP n.º 01/2018/PP/SRP, valor a ser devidamente atualizado até a efetiva data do pagamento, sem prejuízo da aplicação de multa proporcional ao dano ao erário, com fundamento no art. 287 do RITCE/MT.

Em virtude da gravidade dos apontamentos evidenciados, em que se configurou o alto grau de reprovabilidade e negligência na conduta dos responsáveis mesmo diante de alertas na fase interna do processo de adesão à ARP n.º 01/2018/PP/SRP, **sugeriu a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança aos Srs. Luiz Antônio Possas de Carvalho e Milton Correia da Costa Neto, com fulcro nos arts. 70, III e 81 da LOTCE/MT c/c art. 296 do RITCE/MT.**





Com esses argumentos, o MPC concluiu pela **irregularidade das Contas Anuais de Gestão da Secretaria Municipal de Saúde** relativas ao exercício de 2019, com aplicação de multas, determinações, imputação de débito e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança aos agentes causadores do dano ao erário, bem assim, o encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público de Estado de Mato Grosso.

Passo à análise dos achados n.º 12, 13, 14 e 15.

A falta de procedimento licitatório previamente às contratações, com igualdade de condições para os concorrentes, constitui irregularidade grave, evitando de nulidade a contratação e impondo penalização dos responsáveis.

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é um instrumento utilizado pela Administração Pública para registrar o preço de produtos e serviços que poderão ser contratados, no futuro, durante a vigência de um determinado período.

Em termos práticos, o SRP não se trata de uma modalidade licitatória, mas de um conjunto de procedimentos que auxilia a Administração Pública a formalizar um pré-contrato, na forma de uma Ata de Registro de Preços (ARP). O SRP permite, portanto, uma expectativa de contratação, sem, contudo, obrigar a Administração a contratar.

Na ARP serão registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas. O prazo de vigência da ARP será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Trata-se, portanto, de um sistema que possui o objetivo de simplificar e agilizar o processo de aquisição de bens e serviços, evitando que a Administração realize sucessivas licitações para compras de um mesmo produto.

Por meio desse procedimento, o particular deverá fornecer determinados bens ou prestar serviços durante período de vigência da Ata, sob demanda da Administração, a partir de preços definidos na licitação ou na contratação direta.

Uma das atribuições do órgão participante, art. 6º do Decreto n.º 7.892/2013, é aplicar as penalidades decorrentes do descumprimento da ata ou do





descumprimento dos contratos, em relação às suas contratações, devendo informar as ocorrências ao órgão gerenciador.

De toda a forma, a Administração tem o dever de autotutela e, a todo e qualquer momento, na avaliação de seus atos, ao verificar que há ilegalidade, poderá anulá-lo de ofício.

Quanta ao preço e sobrepreço, para determinar se uma proposta é vantajosa, a Administração precisa realizar, antes, pesquisa de preços no mercado. Há vários dispositivos legais que exigem esse orçamento, sem o qual a licitação é considerada anulável.

É a pesquisa de preços que fundamenta o julgamento da licitação, definindo o preço de referência, sendo que este tem diversas finalidades: suporte ao processo orçamentário da despesa; definir a modalidade de licitação conforme a Lei n.º 8.666/1993; fundamentar critérios de aceitabilidade de propostas; fundamentar a economicidade da compra ou contratação ou prorrogação contratual; justificar a compra no sistema de registro de preços.

Infelizmente, criou-se uma cultura simplista em torno da pesquisa. A jurisprudência acabou cristalizando o mito de que “três orçamentos” validam o preço de mercado.

Contudo, a Lei não determina essa sistemática. O que a Lei determina é que as compras, sempre que possível, deverão “balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública” (art. 15 da Lei n.º 8666/1993). O “sempre que possível”, nesse caso, significa “quando estiver disponível”.

Essa é a fonte de informação mais relevante para as compras públicas.

Mas essa informação não parece ser levada em conta com frequência. É comum ler sobre enormes “economias” obtidas em pregões, calculadas como a diferença entre o preço estimado e o preço vencedor. Será que essa “economia” é um efeito real das disputas ou um efeito colateral de preços superestimados?

Se o valor estimado para contratação (valor orçado) pela Administração Pública não for um dado muito bem coletado (ou seja, se a estimativa for irreal), a





redução obtida, enquanto resultado do contraste matemático entre o valor orçado e o valor contratado, não está refletindo a economia anunciada.

A Controladoria Geral da União (CGU), em Mato Grosso, detectou variações de até 17.000% nos preços de medicamentos e produtos médico-hospitalares em 76 municípios mato-grossenses, com base nas Atas de Registro de Preços vigentes em 2014. Se os melhores preços fossem a regra, as prefeituras mato-grossenses poderiam economizar mais de R\$ 50 milhões por ano²⁰.

Assim como o Controle Externo da União, o TCE/MT considera que a pesquisa de preços não deve se limitar a orçamentos de fornecedores, sendo que na 5^a edição da cartilha “Classificação de irregularidades: critérios para as decisões sobre as contas anuais”, publicada em 2015, identifica como grave o sobrepreço, entendido como processo licitatório ou contratação com preços comprovadamente superiores aos de mercado, em afronta ao art. 37, *caput*, da CRFB/1988 e ao art. 43, IV, da Lei n.º 8.666/1993.

Os preços referenciais inchados, servindo de teto, causam prejuízos porque os poucos participantes (ou o único) ofertam descontos irrisórios (ou nenhum desconto) em relação ao orçamento da Administração.

O TCU vem recomendando (Acórdão n.º 2.816/2014-P) não restringir a pesquisa de preços a cotações de potenciais fornecedores, adotando também outros parâmetros e promovendo ações de capacitação em estimativa de preços, a partir de pesquisas em mídia e sites especializados, compras e registros públicos, portais oficiais, banco de preços, tabelas de fabricantes. Foi nessa linha que o Governo Federal editou a Instrução Normativa SLTI/MPOG n.º 05/2014.

O sobrepreço representa quanto o preço estimado ou contratado está acima do valor referencial de mercado. Se houver pagamento, a diferença é chamada de superfaturamento (Acórdão TCU n.º 310/2006-Plenário).

²⁰[https://tcemtgov.sharepoint.com/teams/TCEMTGabinetes/Guilherme%20Maluf/2024/13.%20Contas%20Anuais/CONTAS%20DE%20GESTÃO/81787-2020%20-%20SMS%20de%20Cuiabá/APOSTILA_PESQUISA_DE_PRECOS%20\(3\).pdf](https://tcemtgov.sharepoint.com/teams/TCEMTGabinetes/Guilherme%20Maluf/2024/13.%20Contas%20Anuais/CONTAS%20DE%20GESTÃO/81787-2020%20-%20SMS%20de%20Cuiabá/APOSTILA_PESQUISA_DE_PRECOS%20(3).pdf)





Outro fator importante para a economicidade, é a definição clara, precisa e suficiente do objeto do certame, pois fomenta a competição de diversos interessados, que ao entenderem o que a administração quer contratar, oferecem suas propostas para atender tal expectativa, garantindo a melhor oferta ao Ente Público, bem como a sua exequibilidade.

Destaco que a má classificação do objeto licitado, de acordo com art. 14 da Lei n.º 8.666/1993, aplicado subsidiariamente à modalidade pregão (art. 9º, da Lei n.º 10.520/2003), possui como penalidade a nulidade do ato e a responsabilização de quem lhe deu causa.

Com essas ponderações e, diante das evidentes irregularidades na condução da irregularidade, com sobrepreço, pagamentos superfaturados e com especificações imprecisas e insuficientes das licitações realizadas, **mantenho os achados de auditoria n.º 12 (GB13), 13 (GB06), 14 (JB02) e 15 (GB15), com aplicação de multa** ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho, de **24 UPFs/MT**, sendo 6 UPFs/MT em razão de uma das irregularidades que lhe foram imputadas; de 12 UPFs/MT ao Sr. Milton Correia da Costa Neto, pelos achados n.º 12 e 13 e; de 6 UPFs/MT ao Sr. Daniel Moreira Campos de Amaral, pelo achado n.º 14, de acordo com a Resolução Normativa n.º 17/2016.

Com relação ao pedido do Órgão Ministerial de inabilitação para o exercício de cargo ou confiança imputado ao Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho e Sr. Milton Correa da Costa Neto, embora reconheça a gravidade das irregularidades apontadas pelo MPC, **entendo que a aplicação da multa, em conjunto com a manutenção das irregularidades, já cumpre o papel orientativo e pedagógico desta Corte de Contas, servindo como advertência para a conduta futura dos responsáveis.**

A aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo ou função de confiança possui caráter excepcional, devendo ser reservada para situações graves que extrapolam a mera irregularidade administrativa.

Em vista da proporcionalidade e razoabilidade na dosimetria da pena, entendo por bem atenuar a sanção sugerida, limitando-a à aplicação da multa e à





manutenção das irregularidades apontadas, sem a incidência da inabilitação para o exercício de cargo ou função de confiança.

Feitas tais considerações acerca das irregularidades apontadas pela Equipe Técnica, passo a análise global das contas de gestão da Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá.

Fazendo um balanço dos fatos e das irregularidades analisadas neste Voto, mantidas em sua maioria, concluo que a SMS de Cuiabá, no exercício de 2019, teve uma gestão muito instável e insatisfatória, marcada por inobservância de comandos legais e de determinações desta Corte de Contas, as quais culminaram em relevante dano ao erário.

As irregularidades analisadas demonstram, em resumo, que a gestão da SMS de Cuiabá incorreu em falhas relativas à ausência de regularização de veículos da frota junto ao DETRAN/MT, na gestão patrimonial, deficiências nos procedimentos de registro no sistema informatizado do CDMIC, falhas no acompanhamento e fiscalização de execução de contrato administrativo, impropriedades referentes à regularização de alvarás de prevenção contra incêndio e pânico e sanitários junto aos órgãos competentes.

Além disso, constatou-se falhas em processo licitatório, decorrente da ausência de justificativa fundamentada para dispensa de licitação, sem olvidar das irregularidades referentes à adesão à ARP n.º 01/2018 do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba (Cispar), que revelaram a ausência de cotação de preços de mercado para verificação da vantajosidade da aquisição e a ausência de delimitação dos quantitativos a serem fornecidos pelo licitante e contratados pelos órgãos não participantes e indefinição do objeto a ser fornecido à SMS.

Esses atos culminaram na contratação de aquisição de medicamentos com preços comprovadamente superiores aos praticados pelo mercado e pelos demais órgão públicos, além de suposto superfaturamento no montante de R\$ 930.780,12.

No entanto, apesar das falhas na gestão, entendo que as irregularidades remanescentes não comprometeram as Contas referentes ao exercício de 2019,





razão pelo qual concluo pela regularidade das Contas Anuais de Gestão da Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá.

DISPOSITIVO DO VOTO

Ante do exposto, com fulcro nos art. 47, II e 212 da Constituição Estadual, art. 1º, II, §1º c/c o art. 21, da LOTCE/MT e no art. 163 do RITCE/MT, **acolho parcialmente o Parecer Ministerial n.º 5.099/2021**, da lavra do Procurador-geral de Contas Adjunto Willian de Almeida Brito Júnior e **VOTO** no sentido de:

- I) julgar **regulares** as Contas Anuais de Gestão da SMS de Cuiabá referentes ao exercício de 2019, sob a administração do Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho;
- II) **aplicar multa:**
 - a) no patamar de 60 UPF's/MT ao **Sr. Luiz Antônio Possas de Carvalho** pelos **achados de auditoria n.º 4** (EB05), n.º 5 (HB15), n.º 6 (NB99), n.º 7 (NA01), n.º 8 (NB99), n.º 10 (NB99), n.º 11 (GB99), n.º 12 (GB13), n.º 13 (GB06), n.º 14 (JB02) e n.º 15 (GB15);
 - b) no patamar de 6 UPF's/MT ao **Sr. Atair Moreira de Souza** pelo **achado n.º 3** (CB04);
 - c) no patamar de 6 UPF's/MT ao **Sr. Denis J. Correa e Silva; à Sra. Rafaela Fachina de Godoy; ao Sr. Renaudt Tedesco; à Sra. Talizia H. Medeiros e ao Sr. Gladstone Nunes dos Anjos** pelo **achado n.º 5** (HB15);
 - d) no patamar de 6 UPF's/MT ao **Sr. Benedito Oscar F. de Campos** pelo **achado n.º 11** (GB99);
 - e) no patamar de 12 UPF's/MT ao **Sr. Milton Correia da Costa Neto** pelos **achados n.º 12** (GB13) e n.º 13 (GB06); e
 - f) no patamar de 6 UPF's/MT ao **Sr. Daniel Moreira Campos de Amaral** pelo **achado n.º 14** (JB02).





III) excluir a responsabilidade atribuída à Sra. Luciana Franco Marcelo Carvalho, quanto aos achados n.^º 4 (EB05) e n.^º 5 (HB15), visto que o período que ela esteve ligada ao órgão é anterior ao exercício em análise;

IV) sanar o achado 1 (BB99);

V) determinar, com fulcro no art. 22, II, da Lei Complementar Estadual n.^º 269/2007:

- a)** à atual gestão da SMS de Cuiabá que providencie a regularidade dos automóveis junto ao Detran, de modo que apresentem licenciamento condizente com o período atual, bem como o devido registro, dentro do prazo de 60 dias. Outrossim, realize averiguações periódicas da situação da frota junto ao Detran, em observância ao art. 131 do CTB (achado 2 - NB18);
- b)** à atual gestão da SMS de Cuiabá que realize os registros contábeis das contas do balanço patrimonial, promover a escrituração contábil dos bens imóveis, em confronto com a documentação comprovatória de tais bens, como determinas as NBCs e o MCASP, no prazo de 60 dias (achado 3 – CB04);
- c)** à atual gestão da SMS de Cuiabá que promova o aperfeiçoamento do sistema de controle de registro de entrada e saída dos medicamentos e insumos do estoque no CDMIC, posteriormente, o encaminhamento à esta Corte as providências adotadas no prazo de 60 dias a contar da publicação do Acórdão (achado 4 – EB05);
- d)** à atual gestão da SMS de Cuiabá que instaure Tomada de Contas Especial para apurar a responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo resarcimento no montante de R\$ 278.664,95, pagos em desacordo com as especificações exigidas (achado 4 – EB05);
- e)** à atual gestão da SMS de Cuiabá que realize a contratação de seguro total para cobertura do estoque de medicamentos e insumos hospitalares depositados no Centro de Distribuição de





Insumos e Medicamentos de Cuiabá (CDMIC), devendo encaminhar as providências adotadas no prazo de 60 (sessenta dias) a contar da publicação do acórdão, sob pena de multa (achados 6 – NB99 e 7 – NA01);

- f) à **atual gestão da SMS de Cuiabá** que regularize os alvarás de Segurança Contra Incêndio e Pânico junto ao CBM de MT, no prazo de 60 dias a contar da publicação do Acordão, sob pena de multa de 6 UPFs/MT (achado 8 – NB99); e
- g) à **atual gestão da SMS de Cuiabá** providencie a inscrição da Administração Pública como empregador no CRO.

VI) recomendar, com fulcro no art. 22, I, da Lei Complementar Estadual n.º 269/2007, à **atual gestão da SMS de Cuiabá** que providencie expedição dos alvarás sanitários de funcionamento aos hospitais público do Estado de Mato Grosso e de inspeção para fins de “emissão de Alvarás Sanitários de funcionamento” com a finalidade de assegurar a promoção e a prevenção da saúde da população (achado 9 – NB99).

Ressalvo que, por ter a auditoria das contas se baseado em exames documentais por amostragem, não afasta eventuais processamentos de Denúncias, Representações ou outros processos de Auditoria, referentes aos atos de gestão que não foram analisadas nestes autos, pertinentes ao exercício 2019, da SMS de Cuiabá.

É como voto.

Tribunal de Contas de Mato Grosso, Cuiabá/MT, 5 de dezembro de 2024.

(assinatura digital)²¹
Conselheiro GUILHERME ANTONIO MALUF
Relator

²¹Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa nº 9/2012 do TCE/MT.

