



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

44ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 12 /12/2023

**PROCESSO TCE-PE Nº 18100455-0**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Gestão

**EXERCÍCIO:** 2017

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Secretaria de Saúde do Recife  
Fundo Municipal de Saúde do Recife

### INTERESSADOS:

ALESSANDRO GERALDO ALFREDO VIEIRA

JAILSON DE BARROS CORREIA

FERNANDA EMANUELE ARANTES CASTRO DA SILVA

## RELATÓRIO

Cuidam os autos da Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Saúde do Recife, relativa ao exercício de 2017, tendo por objetivo:

Analisar o cumprimento da execução orçamentária, financeira e patrimonial da Secretaria de Saúde, durante o exercício de 2017, sob os aspectos da legislação em vigor. Em especial, o crescimento da contabilização das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) e o declínio das Despesas de Capital, sua repercussão nos indicadores fiscais, na ausência de investimentos na atenção básica, assim como, quanto às deficiências na estrutura física das Unidades de Saúde da Família (USF) e nas carências de pessoal das Equipes de Saúde da Família (ESF), objeto de Alerta de Responsabilização emitido em desfavor desta Secretaria.

Conclusos os procedimentos a cargo da Gerência de Contas da Capital (GECC), foi emitido Relatório de Auditoria. Passo a reproduzir a conclusão:

(...)

Os achados de auditoria na prestação de contas da Secretaria/Fundo Municipal de Saúde, exercício 2017, apontam para irregularidades e deficiências que podem ser agrupadas em dois eixos:



1. Despesas com Exercícios Anteriores (DEA), que vem sendo utilizada de forma sistemática, por meio de cancelamento de empenhos e sua reedição no exercício seguinte como DEA, contrariando a normatização que regula a matéria, e tendo repercussão nos indicadores fiscais do município, que dessa forma têm omitida a informação dos restos a pagar não processados;
2. Queda nos investimentos da Atenção Básica, com consequências na falta de manutenção na infraestrutura das Unidades de Saúde da Família (USF), na reposição dos equipamentos, na precariedade do atendimento às pessoas e na falta de pessoal, conforme ficou comprovado por meio de Auditoria de Acompanhamento realizada no exercício de 2017.

#### QUADRO DE DETALHAMENTO DE ACHADOS, RESPONSÁVEIS E VALORES PASSÍVEIS DE DEVOLUÇÃO

Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (RS)
2.1.1. Contabilização indiscriminada de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)	R01 - Jailson de Barros Correia	-
2.1.2. Prática sistemática de anulação de empenhos não liquidados ao final do exercício, com reflexo na transparência dos indicadores fiscais	R01 - Jailson de Barros Correia	-
2.1.3. Queda de investimentos na atenção básica com repercussão na prestação dos serviços	R01 - Jailson de Barros Correia	-
2.1.4. Contratação por processos de dispensa e inexigibilidade de licitação fora das hipóteses legais	R02 - Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva	-
	R03 - Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva	-
	R04 - ALESSANDRO GERALDO ALFREDO VIEIRA	-
2.1.5. As USFs apresentam deficiências de estrutura física e possuem equipamentos em estado precário de conservação.	R01 - Jailson de Barros Correia	-
	R01 - Jailson de Barros Correia	-
2.1.6. Ausência de medicamentos e falta de informatização dos controles nas farmácias	R01 - Jailson de Barros Correia	-
2.1.7. As ESF estão incompletas para atendimento da população	R01 - Jailson de Barros Correia	-
2.1.8. As USFs não possuem local adequado para abrigo de Resíduos de Serviços de Saúde(RSS)	R01 - Jailson de Barros Correia	-

#### DADOS DOS RESPONSÁVEIS

Responsável	CPF/CNPJ	Detalhes
R01 - Jailson de Barros Correia	***.466.494.**	Secretário Municipal de Saúde (01/01/2013) Ato/Instrumento: Portaria nº 010/2013
R02 - Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva	***.433.384.**	Gerente Geral de Contratos e Convênios (01/01/2017)
R03 - Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva	***.433.384.**	Gerente Geral de Contratos e Convênios (01/01/2017)
R04 - Alessandro Geraldo Alfredo Vieira	***.921.534.**	Gerente Geral de Infraestrutura (01/01/2017)

(...)

Ainda, houve a seguinte sugestão de determinação por parte do corpo técnico:

1. Atentar para a contabilização indiscriminada de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), naturalizando o uso de um instrumento que deveria servir ao registro de situações excepcionais, em oposição à



normatização da matéria e contribuindo para a ausência de transparência, na medida em que maquia os indicadores fiscais e desequilíbrios orçamentários. (item 2.1.1)

Após a devida notificação, a Sra. Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva, acostou aos autos a sua defesa (documento nº 91). Adiante, reproduzo o conteúdo no que tem de mais relevante:

(...)

#### **I – DO RELATÓRIO**

Foi realizada na Secretaria de Saúde do Recife Análise de Prestação de Contas de Gestão, relativa ao exercício de 2017, tendo por objetivo:

*Analisar o cumprimento da execução orçamentária, financeira e patrimonial da Secretaria de Saúde, durante o exercício de 2017, sob os aspectos da legislação em vigor. Em especial, o crescimento da contabilização das Despesas de Exercício Anteriores (DEA) e o declínio das Despesas de Capital, sua repercussão nos indicadores fiscais, na ausência de investimentos na atenção básica, assim como, quanto às deficiências na estrutura física das Unidades de Saúde da Família (USF) e nas carências de pessoal das Equipes de Saúde da Família (ESF), objeto de Alerta de Responsabilização emitido em desfavor desta Secretaria.*

Concluída a Auditoria, foi elaborado relatório apresentado pela Auditora das Contas Públicas dessa Corte de Contas, no qual aponta supostas irregularidades ocorridas durante a execução orçamentária do exercício 2017 na Prefeitura Municipal do Recife.

Nesse panorama, vale registrar que todos os apontamentos expostos no relatório final tratam de irregularidades meramente formais, das quais NÃO se destaca a presença de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, não tendo ocorrido nenhuma afronta ao princípio da moralidade administrativa, conforme veremos a seguir.

#### **II – DA ANÁLISE**

Passamos a análise dos itens expostos no relatório em pauta:

##### **"2.1.4 [A3.1] Contratação por processos de dispensa e inexigibilidade de licitação fora das hipóteses legais"**

##### **Processo de Inexigibilidade nº01/2017**

Com relação especificamente aos comentários lançados no Relatório de Auditoria relativo a esse ponto, não obstante todas as informações elencadas pela nobre auditoria, que dão conta da corretar atuação da ora Defendente a frente e na execução de suas atribuições, sobretudo,



devemos destacar que a Auditoria em conclusão a sua análise, concorda com a inexigibilidade ora analisada e recomendando ao final o seguinte:

Registre-se que Processo de Inexigibilidade nº 01/2017, tratou de suprir e atender as necessidades do SAMU, pois, os equipamentos que fazem uso referida bateria (Marca – ZOLL), um dos itens adquiridos através da inexigibilidade, são dos aparelhos desfibriladores embarcados nas Unidades Móveis do SAMU, os quais foram doados pelo Ministério da Saúde, como se depreende do Termo de Doação do Ministério da Saúde e CI nº 049/2019 – CGS da Coordenação Geral do SAMU (**DOC.1**), em anexo.

Ressalte-se que diante da necessidade de deixar os equipamentos em perfeito estado de uso, foi necessário, conforme já justificado no Processo de Inexigibilidade nº 01/2017, a aquisição de materiais e insumos, dentre esses a referida bateria, a qual foram observadas os indicativos do próprio equipamento, bem como as informações do próprio órgão doador, ou seja, o Ministério da Saúde, dessa forma para aquisição das baterias da marca “ZOLL Medical Corporation”, foi adquirido da empresa Indumed Comércio - Importação e Exportação de Produtos Médicos LTDA, que possui atestado de exclusividade no Brasil para o referido produto, cópia em anexo (**DOC.2**).

#### **Processo de Dispensa nº02/2017:**

Com relação a essa inexigibilidade o Relatório de Auditoria aponta a assinatura de termos de Dispensa de Licitação nº 02/2017, alega que deveria verificar se a situação de fato se enquadrava na possibilidade legal, ou seja, a emergência, evidenciando ainda que, no caso concreto, não foram adotadas providências a tempo, a fim de que o competente processo licitatório tivesse sido iniciado.

Pois bem, para os fins de dispensa, o vocábulo emergência traduz necessidade de contratação que não pode aguardar os trâmites ordinários de licitação, sob pena de perecimento do interesse público, consubstanciado pelo desatendimento de alguma demanda social ou pela solução de continuidade de atividade administrativa.

Sobre os requisitos exigidos para contratação com dispensa de licitação ao amparo do referido inciso IV, do artigo 24, o Tribunal de Contas da União já se manifestou em diversas oportunidades, firmando, inclusive, o entendimento de que são pressupostos para contratação emergencial o cumprimento das condições consubstanciadas na decisão abaixo:

a) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser



atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

b) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento à situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

c) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

d) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado."

Nesse sentido, cumpre transcrever o pensamento do Professor Marçal Justen Filho a saber: "*A contratação deve prestar-se a evitar a concretização do dano. Isso exige que a Administração demonstre não apenas a necessidade da contratação, mas também sua utilidade. Ou seja, deverá indicar as medidas concretas através das quais a contratação evitará a concretização do dano.*"

A contratação deve ser precedida de todas as justificativas não apenas sobre a emergência, mas sobre a viabilidade concreta de atender à necessidade pública. Portanto, a Administração deve adotar a solução compatível com a necessidade que conduz à contratação.

No caso apontado pela equipe de auditoria, ainda que se pudesse atribuir ao administrador o motivo que teria ocasionado a urgência, por falta de planejamento, por exemplo, ainda assim, não estaria desautorizada a contratação emergencial, quando presentes razões de interesse público a merecer providências urgentes de modo a evitar o iminente dano ou ocasionar prejuízos para a Administração. A propósito, temos a observar o que sobreleva na redação do inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666, de 1993, não é simplesmente a emergência ou a calamidade pública, mas a situação de urgência por elas provocada, que requerem a contratação imediata de determinado objeto, sem o qual o interesse público seria desatendido, em afronta direta ao princípio constitucional da eficiência (CF/88, art. 37, caput).

A regra em comento tem sua razão de ser, pois é sabido que a Administração Pública, para realizar todos os atos de um procedimento licitatório, e especialmente em respeito ao princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, sujeita-se ao decurso de um determinado tempo, variável de órgão para órgão, para produzir os efeitos legais desejáveis a uma contratação. Por certo, o decurso desse prazo pode inviabilizar o atendimento do interesse público, qual seja o de sanar uma determinada situação, que se apresenta como ensejadora de produzir prejuízos de difícil reparação a bens e pessoas.



Destacamos que o Gestor, diante de tal situação (ausência de tempo hábil para aguardar processo licitatório- proximidade do evento), não se manteve inerte! Não aguardou esgotar-se o decurso do tempo para a concretização final do instrumento que lhe garantirá a consecução do serviço/compra, sob pena, inclusive, de ser posteriormente responsabilizado por desídia, e pelos prejuízos que causaria à população, por falta de imediata adoção de providências que serviriam para rebater e conter a situação emergencial.

Como é sabido, o procedimento licitatório é revestido de relativa e natural complexidade, o que compromete, em alguns casos, a satisfação do interesse público, até mesmo em casos em que há prévio e criterioso planejamento. Exatamente o que ocorreu no caso apontado, sacrificaram-se alguns valores, como a licitação, em prol da sociedade. Portanto, não cometeu ato de improbidade administrativa, nem crime de dispensa indevida de licitação, o gestor que, em razão de algum problema administrativo, se viu na premente necessidade de efetuar uma contratação direta para satisfazer o interesse público, evitando um mal maior, num juízo de proporcionalidade, que seria deixar a população desprovida do resultado da contratação.

Ainda, se não considerarmos como não satisfeitas as considerações acima, ditos apontamentos auditados pelo Tribunal de Contas constituíram tão somente falha formal, inexistindo dolo ou prejuízo ao erário, sendo desarrazoado inferir o caráter de irregularidade capaz de macular as contas da Defendente, bem como da própria Secretaria de Saúde, conforme se podemos constatar na Jurisprudência dessa Corte de Contas.

(...)

Qualquer posicionamento considerando irregular tal falha formal é contrário à jurisprudência maciça também do Tribunal de Contas da União - TCU, que já decidiu reiteradas vezes pela Regularidade com Ressalvas de contas, ou até mesmo pela Regularidade Plena, em todos os casos, sem aplicação de multa, quando se baseiam as supostas irregularidades em mera falha formal, **não comprovado dano ao erário ou má-fé dos gestores**, *in verbis*.

(...)

Portanto, pelo exposto acima podemos concluir que não há que se falar em irregularidade, restando, por conseguinte afastada qualquer imputação de penalidade, pois como consta nos documentos juntados aos autos e constatado pela própria Auditoria no Relatório, não houve qualquer prejuízo ao erário municipal, bem como se constata a execução do convenio celebrado em sua totalidade.

**III – DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DA DEFENDENTE E A LEI 13.655/2018 E DECRETO Nº 9.830/2019.**



Com o advento da Lei Federal nº 13.655 de 25 de abril de 2018, a qual incluiu, dentre outros, novos artigos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 12.376/2010) - LINDB, verificamos que no cotejo entre a norma e o suposto ato administrativo irregular que a conduta do Defendente está em consonância aos preceitos basilares na insculpidos na LINDB referida, sobretudo no que diz respeito às circunstâncias que levaram o gestor publico à tomada de suas decisões, vejamos:

(...)

Recentemente, o Decreto Federal nº 9.830 de 10 de junho de 2019, veio a regulamentar, vejamos:

(...)

Como pode ser observado, tanto na Lei Federal nº 13.655/2018, como no Decreto Federal nº 9.830/2019, sempre na interpretação das normas sobre gestão pública, devem ser considerados a realidade e os obstáculos enfrentados pelos gestores, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Assim, toda e qualquer análise de conduta do Defendente, necessariamente, deve levar em consideração todas as circunstâncias que contribuíram para a atuação e no limite de suas responsabilidades, restando claro que ao agente público “...somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções” (Art.12 do Decreto nº 9.830/2019).

Ressaltamos que a LINDB, enfatiza e determina, que nas normas de gestão pública devem ser levadas em consideração todos os aspectos e elementos que contribuíram para a atuação administrativa do agente público, visando redução das interpretações formalistas, como se pode observar no caso dos autos, assim, além dos requisitos legais devem ser observados as reais circunstâncias que influenciaram na conduta do agente, no caso sub examine, o Defendente cuidou de praticar os atos administrativos de sua competência em estrito cumprimento dos pressupostos legais e as circunstância que se apresentavam no de suas tomadas de decisões.

Desta feita, a, tendo em vista que não se constata quaisquer conduta dolosa e ilegal nem ao menos erro, evidencia-se sem maiores dificuldades que o Defendente agiu levando em considerações as “... circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente” (art. 22 da LINDB).

Nesse aspecto esse Tribunal já vem lançando nas suas decisões os preceitos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, como podemos verificar do julgamento ocorrido no último mês de janeiro de



2019, constata-se que jurisprudência abraça os ditames esculpidos pela Lei Federal nº 13.655/2018, vejamos:

(...)

Não há nos autos, repita-se, ato praticado de forma dolosa ou erro grosseiro, pois, “o mero nexó de causalidade entre a conduta e o resultado danoso”, como evidenciado pela Auditoria, “não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público” (§3º do Art. 12 do Decreto nº 9.830/2019), o que definitivamente não está evidenciado.

Assim, restou claro que não há qualquer ato praticado pelo Defendente que possa ser passível de reprimenda ou sanção, nem tão pouco passível de multa, o que leva a um único resultado, o acolhimento in totum as razões acima defendidas, e ato contínuo, seja julgado o presente processo de Auditoria Especial REGULAR, o que desde já se requer.

#### IV - DO PEDIDO

Pelo exposto, REQUER a Defendente seja acolhida a Defesa Prévia em todos os seus termos, bem como REQUER que seja julgada **REGULAR** a Prestação de Contas da Secretaria de Saúde, por estarem eles em perfeita consonância com as disposições constantes da Constituição Federal e da legislação ordinária.

Outrossim, REQUER, que seja aplicado no que couber o disposto no Art. 132 do Regimento Interno dessa Corte de Contas, o qual disciplina que “Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas, e não aproveitará no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal”, para ao final e ao cabo ser julgado REGULAR a presente Auditoria Especial.

Protesta pela juntada posterior de documentos, bem como por todos os meios de prova admitidos em direito admitido.

São os termos em que,  
Pede e espera deferimento.

Recife, 01 de NOVEMBRO de 2019.

(...)

Logo em seguida, foi acostada a peça defensiva do Sr. Jailson de Barros Correia (Documento nº 94) aos autos. Procedo com a reprodução no que tem de mais importante:

(...)





## **I – DO RELATÓRIO**

Foi realizada na Secretaria de Saúde do Recife Análise de Prestação de Contas de Gestão, relativa ao exercício de 2017, tendo por objetivo:

*Analisar o cumprimento da execução orçamentária, financeira e patrimonial da Secretaria de Saúde, durante o exercício de 2017, sob os aspectos da legislação em vigor. Em especial, o crescimento da contabilização das Despesas de Exercício Anteriores (DEA) e o declínio das Despesas de Capital, sua repercussão nos indicadores fiscais, na ausência de investimentos na atenção básica, assim como, quanto às deficiências na estrutura física das Unidades de Saúde da Família (USF) e nas carências de pessoal das Equipes de Saúde da Família (ESF), objeto de Alerta de Responsabilização emitido em desfavor desta Secretaria.*

Concluída a Auditoria, foi elaborado relatório apresentado pela Auditora das Contas Públicas dessa Corte de Contas, no qual aponta supostas irregularidades ocorridas durante a execução orçamentária do exercício 2017 na Prefeitura Municipal do Recife.

Nesse panorama, vale registrar que todos os apontamentos expostos no relatório final tratam de irregularidades meramente formais, das quais NÃO se destaca a presença de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, não tendo ocorrido nenhuma afronta ao princípio da moralidade administrativa, conforme veremos a seguir.

## **II – DA ANÁLISE**

Passamos a análise dos itens expostos no relatório em pauta:

### **2.1.1 [A1.1] Contabilização Indiscriminada De Despesas De Exercícios Anteriores (DEA).**

A equipe de auditoria verificou que a Secretaria de Saúde durante o exercício 2017 a contabilização indiscriminada de Despesas De Exercícios Anteriores (DEA).

A Secretaria de Saúde/Fundo Municipal de Saúde esclarece que, com relação as despesas de exercícios anteriores, em nenhum momento a Administração Pública trabalha mascarando os gastos públicos, e nem tão pouco em desacordo com o que preconiza os art. 36 e 37 da Lei 4320/64 e a art. 52 da Lei 141/2000, conforme será demonstrado no decorrer desta defesa.

O Fundo Municipal de Saúde que é a fonte pagadora das despesas da Secretaria de Saúde do Recife executa suas despesas em diversas fontes de recursos, onde a sua maior gama de receitas é proveniente do Fundo Nacional de Saúde. Este por sua vez, só realizou a liberação de



parte dos recursos nos últimos dias do exercício financeiro de 2016, não tendo esta Secretaria tempo hábil para execução das despesas, haja vista os prazos relativos ao encerramento do exercício financeiro de 2016, conforme decreto 30.042 de 28/11/2016. Entretanto, os empenhos emitidos por esta Secretaria de Saúde, são estimativos, e sua execução poderá ser parcial ou total, porém sua anulação não gera quebra contratual.

Seguem abaixo esclarecimentos referente as despesas por grupo de despesa:

#### Grupo 3.1 – Pessoal e Encargos

As despesas com encargos e pessoal representam 11% do valor total das despesas de exercícios anteriores executadas em 2017 (**quadro1**). Conforme previsto em Lei, os recolhimentos previdenciários poderão ser realizados até o 20º dia útil do mês subsequente, fato este que levou ao recolhimento apenas no exercício financeiro seguinte. Porém, estas despesas são empenhadas pelo Fundo Municipal de Saúde, o qual depende de liberação, por parte da Secretaria de Finanças da Prefeitura do Recife (Gestora do sistema SOFIN), dos pagamentos para esta despesa. Ocorre que houve um equívoco no processamento da despesa, conforme ofício nº 05/2017 – GGAF (**DOC 1**), por este fato, foi preciso anular os empenhos, não havendo tempo para processamento da despesa dentro do exercício financeiro de 2016, tendo assim a despesa passado para despesas de exercícios anteriores.

#### Grupo 3.3 –Outras Despesas Correntes

Conforme documento anexo não houve tempo hábil para a pagamentos das despesas dentro do exercício financeiro de 2016, pois conforme extrato do site (**DOC.2**): [www.fns.saude.gov.br](http://www.fns.saude.gov.br), o repasse dos recursos da parcela de dezembro/2016, só foram autorizados em 21/12/2016 OB 856310, estando disponível em conta bancária deste Fundo em 23/12/2016, não sendo possível solicitar cota de programação financeira para empenhar liquidar e pagar. Conforme Decreto de encerramento nº 30.042 de 28/11/2016, dentre o montante executado, as despesas provenientes da fonte SUS, representam 51% das despesas executadas por fonte (**quadro2**), fato este que fez com que nossas despesas com DEA tivessem um crescimento expressivo no exercício financeiro de 2017.

#### Grupo 4.4 – Despesas de Capital

Vale salientar que dos valores executados com despesas de capital como DEA, este valor quando colocado por grupo de despesa do total executado em 2017, representa 13% total (**quadro 1**), quando analisamos por fonte de recurso o maior percentual executado com despesas de exercício anterior é proveniente da fonte de convênio que do total representa 9% (**quadro 2**), onde dependemos dos repasses oriundos do Governo Federal. Este por sua vez, só foi liberado pelo órgão gestor do recurso em 26/12/2016 conforme disponível no site: [www.voluntarias.plataformabrasil.gov.br](http://www.voluntarias.plataformabrasil.gov.br) (SICONV), não sendo possível



esta secretaria realizar empenhos para processamento dentro do exercício financeiro 2016. (DOC.3)

Na análise realizada por esta Corte levou-se em conta que os investimentos realizados para infraestrutura da Atenção Básica, estão aplicados na modalidade 4.4. – Despesas com Capital, entretanto para a manutenção das unidades de saúde, a Secretaria de Saúde, realizou processo licitatório, modalidade Concorrência nº 001/2016 – CEL /GABPE, no qual a empresa Trópicos Engenharia, foi vencedora de 03 (três) lotes, firmados através dos instrumentos contratuais nº 062 e 063 /2016, com investimento de R\$ 3.085.713,69 durante o exercício 2017.

Com a Empresa Alca Engenharia, foram investidos R\$ 783.057,65, nos serviços de manutenção dos Polos de Academia da Cidade, através do contrato nº065/2016. Importante destacar que, quando somado esses recursos aplicados ao montante investido em grupo 4.4, encontramos o total aplicado de R\$ 6.754.040,84.

Analisando comparativamente os anos anteriores, conforme apontado no quadro do Relatório (fls. 16), demonstra-se que ao longo dos anos houve uma queda de despesas de capital. Naturalmente, isso se deu devido a conclusão da obra de construção do Hospital da Mulher do Recife em maio de 2016. A referida obra custou aproximadamente o valor total de R\$ 118.000.000,00, impactando diretamente no montante de investimento dos anos anteriores. Não sendo possível assim, uma análise comparativa dos exercícios anteriores.

Quanto às despesas aplicadas no grupo 3.3, foi a mais assertiva feita pela gestão, uma vez que, não adianta construir novos equipamentos, sem requalificar os já existentes. Diante da crise até hoje instaurada em nosso país, o Município tem envidado esforços, para levar uma melhor qualidade do atendimento à população. A Prefeitura do Recife, junto com a Secretaria de Saúde e o Fundo Municipal de Saúde, já investiu na rede de atenção básica do município, o montante de R\$ 41.816.600,76.

Segue abaixo quadro demonstrativo das despesas executadas:

(...)

Ressaltamos, que a Secretaria de Saúde/Fundo Municipal de Saúde, tem melhorado seus mecanismos de controle para que não incorra despesas de exercícios anteriores, atendendo assim a recomendação desta Corte de Contas.

#### **2.1.2 [A1.2] Prática sistemática de anulação de empenhos não liquidados ao final do exercício, com reflexo na transparência dos indicadores fiscais.**

De antemão é preciso esclarecer que, passando-se à análise dos dados apresentados no próprio relatório da auditoria, referente a anulação dos empenhos no final do exercício financeiro, o Decreto nº 30.042 de 28/11/2016 (DOC.4) determina no art. 3º que *“os saldos não utilizados dos empenhos globais ou por estimativa serão*



*automaticamente anulados em 20 de dezembro 2016*. Destaca-se que esta secretaria realizou inscrição em restos a pagar processados e não processados, conforme relatório do sistema SOFIN de Restos a Pagar (**DOC.5**)

Assim, com a devida vênia, a análise realizada pela auditoria não considerou as determinações elencadas no referido decreto, e, sendo assim, são superficiais, incapazes de macular a Prestação de Contas, pois o que restou demonstrado foi que o argumento utilizado pelo auditor, qual seja, de que não houve inscrição em restos a pagar processados e não processados, não procede.

### **2.1.3 [A2.2] Queda de investimentos na atenção básica com repercussão na prestação dos serviços.**

No item em análise, a equipe de auditoria dessa Corte de contas expõe que houve omissão quanto à queda nos investimentos em infraestrutura na Atenção Básica com repercussão na qualidade dos serviços prestados à população.

Diante do contingenciamento dos recursos de investimento por parte do Governo Federal, o que impactou na queda de novas construções na Rede Municipal de Saúde, a Gestão decidiu realizar requalificações e manutenções nas Unidades de Saúde existentes e apenas construir equipamentos novos quando da necessidade junto ao território. Como podemos observar no quadro abaixo, os valores investidos na Rede de Atenção Básica desde 2013.

(...)

O Relatório de Auditoria aponta que o atendimento à população foi comprometido no ano de 2017, em razão da alegada queda nos investimentos na Atenção Básica. Contudo, os números apresentados no quadro abaixo demonstram o contrário:

(...)

### **2.1.5 [OA.1] As USFs apresentam deficiências de estrutura física e possuem equipamentos em estado precário de conservação**

a) As sinalizações externas das unidades de saúde são substituídas a medida que é identificado o desgaste natural da placa, apontado pelo gerência do distrito sanitário. Esclarecemos ainda a existência do contrato de nº 284/2013, cujo objeto é de prestação de serviço de manutenção corretiva de placas de sinalização. No caso citado pela equipe de auditoria - USF Brasilit, a placa de sinalização já foi substituída, atendendo a solicitação realizada pelo distrito sanitário.

(...)



b) As unidades de saúde que estão no cronograma de requalificação, bem como as já requalificadas estão com plano de acessibilidade contemplados, obedecendo assim as normas técnicas vigentes.

c) No tocante aos espaços físicos das unidades de saúde é sabido que, há unidades com espaços ainda não adequados, mas a Gestão municipal não tem medido esforços, para avançar com as adequações necessárias ao bom funcionamento dos serviços prestados à população. Algumas Unidades de Saúde encontram-se atualmente em imóveis que não atendem as normas preconizadas pelo Ministério da Saúde, tema este debatido de forma exaustiva pela gestão municipal, inclusive junto ao MPPE, visto a dificuldade em localizar imóvel adequado e regularizado, dentro do território, para viabilizar implantação da unidade. Importante destacar que essas unidades devem estar localizadas no território adstrito, com localização estratégica para atendimento das necessidades da comunidade dos Bairros, além de ter dimensões necessárias para prestação das atividades precípuas da administração.

Como se observa, não assiste razão os nobres auditores, o que desagua em um só plano de que não devem ser consideradas as alegações da auditoria.

#### **2.1.6 [OA.2] Ausência de medicamentos e falta de informatização dos controles nas farmácias.**

De início, relevante esclarecer que a Secretaria de Saúde de Recife, tem a sua Relação Municipal de Medicamentos Essenciais - REMUME divulgada para todos os profissionais da rede de saúde de Recife, por sua vez, a REMUME é quem orienta as aquisições realizadas pelo município, registre-se que hoje temos um índice de abastecimento na rede 96%.

Ao longo do ano de 2017, após adoção de algumas medidas administrativas de gestão, a exemplo da implantação do Núcleo de Monitoramento da Assistência Farmacêutica da Rede de Saúde do Recife, com o objetivo de garantir o fornecimento de medicamentos e insumos aos recifenses. A equipe monitorou o fluxo de aquisição e distribuição de medicamentos e material médico hospitalar, desde a programação de compra (523 itens), passando pelo processo licitatório, efetivação da compra, entrega na Central de Logística e Assistência Farmacêutica, e distribuição para toda Rede de Saúde do Recife (39 hospitais/policlinicas e CAPS; 07 farmácias distritais; 10 farmácias da família), o que totaliza mais de 5.300 (cinco mil e trezentos) atendimentos por dia. O nível de abastecimento vem se mantendo no patamar de mais de 85% desde o ano de 2018 até os dias atuais. Chegando a atingir em abril/2019 o percentual de 95% de itens abastecidos.

Quanto a falta de informatização dos controles das farmácias, em 2016 a Gestão decidiu informatizar com a implantação do sistema **HÓRUS – Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica**, 166 pontos de distribuição de medicamentos para pacientes, visando uma melhor eficiência da dispensação destes insumos. Deste total já



foram informatizadas 158 unidades de distribuição, em 2017 e 2018 foram 127 pontos, restando apenas 8 unidades para implantação em 2019.

(...)

### **2.1.7 [OA.3] As ESF estão incompletas para atendimento da população.**

A esse respeito, esclarecemos que apesar de o Relatório de Auditoria apontar prejuízo no atendimento da população, em nenhum momento o defendente deixou de adotar medidas administrativas para novas nomeações e contratações de profissionais de saúde.

Importante esclarecer que o último concurso para provimento de vagas para diversos cargos no âmbito da Secretaria de Saúde expirou no mês de julho de 2016. Em junho daquele mesmo ano, atingiu seu termo final, também, a Seleção Pública para admissão de Agentes Comunitários de Saúde.

O concurso que se encontra vigente, no qual fora contemplado o cargo de médico PSF 40H, tem suas nomeações realizadas sempre de acordo com a necessidade da rede municipal de saúde. Este concurso estará vigente até o mês de maio de 2020.

Em 2017, e com vistas a equilibrar o quadro de servidores, a Gestão decidiu realizar concurso público para diversos cargos na esfera desta Secretaria. Obtendo aprovação do Conselho de Política de Pessoal ainda em 2017.

Neste mesmo ano, foi verificada a urgência na admissão de pessoal com vistas a auxiliar no diagnóstico e tratamento da sífilis congênita na atenção primária e maternidades, momento em que fora providenciada a realização de Seleção Simplificada com vistas à contratação por tempo determinado de enfermeiros e técnicos de enfermagem, dada a urgência apresentada. Esta seleção fora autorizada através do Decreto nº 31.416 /2018, tendo sido realizada no mesmo ano.

No ano de 2018, teve seu prazo prorrogado o Decreto nº 27.433 /2013, que diz respeito à contratação de enfermeiros e técnicos de enfermagem para integrar as Equipes do Programa de Saúde da Família, e demais unidades da rede municipal de saúde.

Entre os anos de 2013 a 2019 foram nomeados e contratados mais de 2600 (dois mil e seiscentos reais) profissionais na área de saúde da Prefeitura da Cidade do Recife, o que demonstra que a Gestão vem mantendo uma política de recomposição dos quadros efetivos, inclusive com a realização de novo concurso público para diversos cargos da área de saúde nesta Secretaria, com previsão de publicação do Edital ainda no corrente ano.

Portanto, percebe-se que a Gestão vem empreendendo esforços para manter a composição das equipes de saúde da família, sempre trabalhando em patamar limite de pessoal. Resta claro que não há como se apresentar qualquer conclusão utilizando-se dos dados em tela, sendo certo que não se pode medir a qualidade do atendimento à população a partir dessa análise.



### **2.1.8 [OA.4] As USF's não possuem local adequado para abrigo de Resíduos De Serviços De Saúde (RSS)**

Quanto ao local adequado para abrigar os Resíduos de Serviços de Saúde (RSS), informamos que nas unidades de saúde que estão no cronograma de requalificação, bem como as que já foram requalificadas, estão com suas edículas contempladas, obedecendo assim as normas técnicas vigentes. Conforme observa-se nas fotografias abaixo:

(...)

Ademais, ressalte-se a diversidade da matéria executada por esta Secretaria de Saúde, que compõe um dos maiores e mais complexos sistemas de saúde pública, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população.

### **III – DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DA DEFENDENTE E A LEI 13.655/2018 E DECRETO Nº 9.830/2019.**

Com o advento da Lei Federal nº 13.655 de 25 de abril de 2018, a qual incluiu, dentre outros, novos artigos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 12.376/2010) - LINDB, verificamos que no cotejo entre a norma e o suposto ato administrativo irregular que a conduta do Defendente está em consonância aos preceitos basilares na insculpidos na LINDB referida, sobretudo no que diz respeito às circunstâncias que levaram o gestor publico à tomada de suas decisões, vejamos:

(...)

Recentemente, o Decreto Federal nº 9.830 de 10 de junho de 2019, veio a regulamentar, vejamos:

(...)

Como pode ser observado, tanto na Lei Federal nº 13.655/2018, como no Decreto Federal nº 9.830/2019, sempre na interpretação das normas sobre gestão pública, devem ser considerados a realidade e os obstáculos enfrentados pelos gestores, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Assim, toda e qualquer análise de conduta do Defendente, necessariamente, deve levar em consideração todas as circunstâncias que contribuíram para a atuação e no limite de suas responsabilidades, restando claro que ao agente público “...somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções” (Art.12 do Decreto nº 9.830/2019).



Ressaltamos que a LINDB, enfatiza e determina, que nas normas de gestão pública devem ser levadas em consideração todos os aspectos e elementos que contribuíram para a atuação administrativa do agente público, visando redução das interpretações formalistas, como se pode observar no caso dos autos, assim, além dos requisitos legais devem ser observados as reais circunstâncias que influenciaram na conduta do agente, no caso sub examine, o Defendente cuidou de praticar os atos administrativos de sua competência em estrito cumprimento dos pressupostos legais e as circunstância que se apresentavam no de suas tomadas de decisões.

Desta feita, tendo em vista que não se constata quaisquer conduta dolosa e ilegal nem ao menos erro, evidencia-se sem maiores dificuldades que o Defendente agiu levando em considerações as "... circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente" (art. 22 da LINDB).

Nesse aspecto esse Tribunal já vem lançando nas suas decisões os preceitos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, como podemos verificar do julgamento ocorrido no último mês de janeiro de 2019, constata-se que jurisprudência abraça os ditames esculpidos pela Lei Federal nº 13.655/2018, vejamos:

(...)

Não há nos autos, repita-se, ato praticado de forma dolosa ou erro grosseiro, pois, "o mero nexos de causalidade entre a conduta e o resultado danoso", como evidenciado pela Auditoria, "não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público" (§3º do Art. 12 do Decreto nº 9.830/2019), o que definitivamente não está evidenciado.

Assim, restou claro que não há qualquer ato praticado pelo Defendente que possa ser passível de reprimenda ou sanção, nem tão pouco passível de multa, o que leva a um único resultado, o acolhimento in totum as razões acima defendidas, e ato contínuo, seja julgado o presente processo de Auditoria Especial REGULAR, o que desde já se requer.

### III - DO PEDIDO

Pelo exposto, vêm o defendente requerer seja declarada a **PROCEDÊNCIA** da presente defesa, em todos os seus termos, julgando **REGULARES** os procedimentos adotados pela Secretaria de Saúde, por estarem eles em perfeita consonância com as disposições constantes da Constituição Federal e da legislação ordinária.

Outrossim, REQUER, que seja aplicado no que couber o disposto no Art. 132 do Regimento Interno dessa Corte de Contas, o qual disciplina





que “Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas, e não aproveitará no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal”, para ao final e ao cabo ser julgado REGULAR a presente Auditoria Especial.

Protesta pela juntada posterior de documentos, bem como por todos os meios de prova admitidos em direito admitido.

São os termos em que,  
Pede e espera deferimento.

Recife, 01 de NOVEMBRO de 2019.

(...)

Logo após, foi inserida, nos autos vertentes, a peça de defesa do Sr. Alessandro Geraldo Alfredo Vieira (Documento nº 101). Passo a sua reprodução, no que tem de mais relevante:

(...)



**ALESSANDRO GERALDO ALFREDO VIEIRA**, brasileiro, divorciado, servidor público federal aposentado por invalidez, portador do RG de nº 4071315 SDS-PE e do CPF nº 830.921.534-72, residente e domiciliado à Rua Conselheiro Nabuco, número 571 apartamento 1702, Casa Amarela, CEP nº 52070-010, Recife-PE, vem, respeitosamente, presença de Vossa Excelência para, tempestivamente, apresentar defesa prévia pertinente ao processo supracitado, nos termos do art. 49 da Lei Orgânica (Lei Estadual nº 12.600/2004) c/c o art. 131 do Regimento Interno (Resolução TC nº 15/2010), ambas desta Corte de Contas.

O Relatório de Auditoria referente à Prestação de Contas de 2017 da Secretaria de Saúde do Recife, apresenta, entre outros, um achado de auditoria intitulado "Contratação por processos de dispensa e inexigibilidade de licitação fora das hipóteses legais", em que o autor da presente defesa é responsabilizado pelo Processo de Dispensa de Licitação nº 19/2017, cujo objeto foi a Contratação de Serviços Terceirizados de Pessoal.

Apresentaremos a seguir justificativas para a realização do referido processo de dispensa de licitação ter sido necessário e pertinente, consoante sua necessidade premente e as circunstâncias que promoveram sua execução.

É importante caracterizar corretamente o objeto desse processo licitatório contextualizando-o em relação ao processo de Gestão da Manutenção Predial das diversas instalações que compõem a Secretaria de Saúde do Recife.

Inicialmente, apontamos a essencial importância da manutenção predial para o funcionamento das instalações destinados à prestação de serviços de saúde por parte da Prefeitura do Recife, pois trata-se de assegurar uma condição mínima de trabalho aos profissionais envolvidos diretamente com a sua execução, bem como proporcionar condições dignas de atendimento à população atendida.

Dessa forma, não podemos concordar com informação constante no relatório da presente auditoria que diz que " nenhuma das funções listadas, salvo melhor juízo, são de urgência tal, que vá comprometer as atividades da Administração Pública". Emanada em relação ao quadro de profissionais do Termo de Dispensa em comento, a referida citação



não leva em conta a importância do desempenho desses profissionais em relação à manutenção predial, pois todos eles, em maior ou menor grau, são responsáveis pela correta utilização dos espaços destinados à população.

Ao imaginar uma instalação predial que sofre um processo de curto-circuito elétrico, em que a prestação de serviços de saúde tem que ser paralisada, muitas vezes em meio a procedimentos em curso, não fica difícil caracterizar a importância da presença de profissionais eletricitistas no setor de manutenção predial. Por analogia, podemos imaginar também o que ocorre em casos de vazamentos de água ou de colapso no sistema de abastecimento das unidades em relação aos profissionais encanadores. E o que dizer dos processos de pintura, que almejam não só assegurar condições salubres para os profissionais, mas principalmente que se caracterizam como importante ação para evitar fungos e outros contaminantes.

Vencida a etapa de demonstrar a importância dos serviços de manutenção predial, também não podemos concordar com a informação, também constante do relatório de auditoria em tela, de que o planejamento da administração da Secretaria de Saúde no que tange a realização do processo de dispensa em tela tenha sido negligenciado.

É importante verificar que o processo licitatório para contratação de serviços terceirizados de pessoal destinados à manutenção predial da Secretaria de Saúde se encontrava em curso desde o primeiro semestre do ano de 2017. A publicação, no Diário Oficial do Recife de primeiro de junho de 2017 que informa o adiamento *sine die* do Pregão Eletrônico 01/2017, Processo Licitatório 04/2017, cujo objeto era o Registro de Preços, visando a contratação dos Serviços de Conservação Predial Civil com dedicação de mão-de-obra, corrobora a importância dada ao planejamento das ações por parte da Secretaria Executiva de Infraestrutura.

É mister considerar que o processo licitatório pretendido possuía um escopo diferenciado em relação ao Contrato nº 17/2010, que até então estava vigente. As modificações previstas implicavam em procedimentos administrativos novos, cuja ingerência não cabia à Secretaria Executiva de Infraestrutura e que demandaram em uma etapa de planejamento da licitação mais extensa e demorada.

Ressaltamos também que o processo pretendido contemplava quantitativos distintos de profissionais bem como incluía outras categorias. Esse novo desenho da equipe de conservação predial era decorrente da análise de diversos cenários e de um entendimento muito mais profundo acerca das condições da rede Municipal de Saúde. Contudo, não foi possível concluir esse processo tempestivamente, de tal maneira que foi necessária a realização da dispensa licitação supracitada.

*D*



É oportuno destacar que o quantitativo de profissionais respeitou o que se encontrava vigente, não caracterizando nenhuma inovação a despeito dos estudos já realizados.

Desta forma, diante do exposto, vem perante Vossa Excelência, apresentar Defesa Prévia ao Relatório constante nos autos do Processo TC nº 18100455-0, atinente Prestação de Contas da Secretaria de Saúde do Recife relativa ao exercício 2017, no qual tange a responsabilização pelo Processo de Dispensa de Licitação nº 19/2017, cujo objeto foi a Contratação de Serviços Terceirizados de Pessoal.

Termos em que, pede e espera deferimento.

Recife, 01 de novembro de 2019.

  
ALESSANDROGERALDO ALFREDO VIEIRA

(...)

Este relator solicitou parecer ao Ministério Público de Contas, o qual, por sua vez, requisitou a emissão de Nota Técnica de Esclarecimentos. Tal documento foi acostado aos autos em seguida. Passo a transcrevê-lo, no que tem de mais substancial:

(...)

## 1. INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica visa atender ao despacho do Relator (DOC. 104), o qual determina o esclarecimento dos itens 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.6 do Relatório de Auditoria.

## 2. ANÁLISE TÉCNICA

Seguem as considerações da equipe técnica acerca dos esclarecimentos solicitados pelo Relator.

### 2.1. IRREGULARIDADES DO RELATÓRIO DE AUDITORIA

#### 2.1.1. [A1.1] Contabilização indiscriminada de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)

##### Argumentos da defesa:

A defesa alegou que:

1 – A maior parte das receitas do Fundo Municipal de Saúde são provenientes do Fundo Nacional de Saúde, o qual só liberou recursos para a SESAU nos últimos dias do exercício financeiro de 2016, o que



impossibilitou que a execução das despesas referentes ao ano de 2016 fossem realizadas ainda dentro desse mesmo exercício;

2 – Os empenhos emitidos pela SESAU são estimativos e a sua anulação não gera quebra contratual;

3 – No que diz respeito ao Grupo de Despesa 3.1 (Pessoal e Encargos) tem-se o que se segue:

Em decorrência do equívoco relatado no Ofício n. 05/2017 GGAF (DOC. 95), foi necessário anular os empenhos relativos aos recolhimentos previdenciários, não havendo tempo hábil necessário para que houvesse o processamento de um novo empenho ainda dentro do exercício de 2016, o que motivou a anulação desse empenho e a sua execução na forma de DEA no exercício seguinte, 2017;

4 – No que diz respeito ao Grupo de Despesa 3.3 (Outras Despesas Correntes), tem-se o que se segue:

O DOC. 96 contém o extrato do repasse dos recursos federais referentes à parcela de Dezembro/2016, os quais só foram autorizados em 21/12/2016 e disponibilizados na conta do Fundo Municipal de Saúde no dia 23/12/2016, não havendo o tempo hábil necessário para que se procedesse com o empenho, liquidação e pagamento das despesas em questão;

5 – No que diz respeito ao Grupo de Despesa 4.4 (Despesas de Capital), tem-se o que se segue:

O calendário de recursos do Governo Federal impossibilitou a liquidação e pagamento de empenhos na SESAU ainda no exercício de 2016, tendo em vista que a liberação dos recursos só aconteceu no dia 26/12/2016.

#### **Análise da auditoria:**

Neste achado, a auditoria identificou o que segue:

1 – Os percentuais de despesa com DEA vinham aumentando de uma forma muito acentuada no período de 2015 a 2017;

2 – A utilização de DEA nos níveis verificados na SESAU contraria a natureza de eventualidade que esse tipo de empenho deveria ter;

3 – A SESAU/FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE vêm anulando empenhos no final do exercício de forma sistemática e sem justificativa, contrariando o entendimento da STN, que se posiciona no sentido de que *“O cancelamento de empenhos ou de despesas inscritas em restos a pagar, mesmo não processados, é medida que requer avaliação criteriosa”*.



4 – As DEA´s analisadas advêm desses empenhos que foram anulados no exercício anterior de forma sistemática e sem critérios, tornando essa DEA irregular, tendo em vista que apenas nas hipóteses previstas em Lei é que uma despesa poderia ser empenhada na forma de DEA.

5 – O Projeto/Atividade Reforma e Equipagem das Unidades de Saúde, no elemento da despesa “Equipamentos e Material Permanente”, traz a ilustração da situação abordada pelo referido achado de auditoria, tendo em vista que esse Programa teve anulado 73,50% do seu saldo empenhado, destacando-se o fato de que essas anulações ocorreram majoritariamente no dia 29/12/2017;

6 – O ato de anular empenhos em um exercício, ao invés de transformá-los em restos a pagar, e, posteriormente, emitir uma DEA no exercício seguinte referente a esses mesmos empenhos, causa distorção no resultado patrimonial da Entidade, dissimula as dívidas de curto prazo da Entidade Pública e gera resultados superavitários artificiais nos seus indicadores fiscais.

#### **Considerações finais:**

1 - O atraso no repasse de verbas para pagamento de uma despesa não justifica a anulação do respectivo empenho, pois, nesse caso, ele deveria ser inscrito em restos a pagar, caso não houvesse tempo hábil para a sua liquidação e pagamento dentro do mesmo exercício;

2 - Empenhos por estimativa só podem ser utilizados quando não se pode determinar com exatidão o montante da despesa, art. 60, § 2º, da Lei n. 4.320/64 (como exemplos teríamos contas de água, energia elétrica, etc), logo, essa modalidade de empenho não pode ser utilizada para as aquisições em geral de uma Secretaria como a SESAU;

3 - O ponto levantado como exemplo pelo Relatório de Auditoria (Projeto /Atividade Reforma e Equipagem das Unidades de Saúde, o qual teve 73,50% do seu saldo anulado) não é mencionado nas justificativas apresentadas pela defesa através do DOC. 95 (anulação por erro em empenhos com despesa previdenciária) e DOC. 96 (repasse de recursos federais somente no final do exercício).

Por esse motivo, esta equipe técnica opina pela manutenção do posicionamento adotado no Relatório de Auditoria.

#### **2.1.2. [A1.2] Prática Sistemática de anulação de empenhos não liquidados ao final do exercício, com reflexo na transparência dos indicadores fiscais**

Argumentos da defesa:

A defesa alegou que:



1 – As anulações de empenho no final do exercício financeiro estão de acordo com texto do art. 3 do Decreto Municipal n. 30.042/2016 (DOC. 98): *“os saldos anulados dos empenhos globais ou por estimativa serão automaticamente anulados em 20 de dezembro de 2016”*.

2 – A equipe de auditoria não levou em conta o que está disposto no Decreto n. 30.042/2016, o que tornou superficial a análise dos fatos descritos no Relatório de Auditoria, e que os números apresentados nesse Relatório não são capazes de macular a Prestação de Contas.

3 – O argumento utilizado pela equipe de auditoria, consistente na declaração de que não houve inscrição em restos a pagar processados e não processados no exercício de 2016, não procede, tendo em vista os montantes de empenhos dessa natureza que estão registrados no relatório do SOFIN de restos a pagar, apresentado no DOC. 99.

#### **Análise da auditoria:**

Neste achado, a auditoria identificou o que segue:

1 – O crescimento acentuado de despesas na forma de DEA na SESAU no período de 2015 a 2017 sugere que a utilização desse expediente tem a finalidade de mascarar os indicadores fiscais do respectivo Ente;

2 – A SESAU manipula os resultados fiscais do município ao anular, no final do exercício, empenhos que não foram liquidados ao invés de inscrevê-los em restos a pagar;

3 – O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (que verifica se a disponibilidade financeira do Ente é suficiente para honrar as obrigações que foram deixadas para ser liquidadas no exercício seguinte) tem os seus resultados adulterados, uma vez que esse Demonstrativo se utiliza, como uma de suas métricas, dos valores inscritos em restos a pagar que não foram liquidados ao final do exercício. No entanto, as despesas que não foram liquidadas no final exercício e que deveriam estar compondo o referido Demonstrativo, ao invés de serem inscritas em restos a pagar não processados, estão sendo anuladas;

4 – O Demonstrativo de Resultado Primário (que apura se houve superávit ou déficit primário, e por consequência, verifica se o Ente público está gastando mais do que ganha) tem os seus resultados distorcidos, uma vez que esse Demonstrativo também se utiliza dos valores que foram inscritos em Restos a Pagar, porém as despesas que deveriam estar sendo inscritas em Restos a Pagar, estão sendo anuladas no final do respectivo exercício.

#### **Considerações finais:**



1 - A redação do art. 3 do Decreto n. 30.042/2016 (DOC. 98) não pode ser utilizado como amparo legal para todas as anulações de empenho em questão, tendo em vista que esse artigo se refere apenas aos saldos dos empenhos "globais ou por estimativa", e não de todos os empenhos que não estejam liquidados no final do exercício.

2 - O DOC. 99, que apresenta o montante de restos a pagar referentes ao exercício de 2016, por si só não invalida o argumento do Relatório de Auditoria, tendo em vista que esse Relatório não menciona que não houve inscrição em restos a pagar em 2016, mas que há uma quantidade significativa de empenhos que, ao invés de terem sido anulados, deveriam ter sido inscritos em restos a pagar.

3 - Quanto aos achados do Relatório de Auditoria que indicam haver distorções nos índices de transparência das contas municipais, não houve fato novo apresentado pela defesa.

Por esse motivo, esta equipe técnica opina pela manutenção do posicionamento adotado no Relatório de Auditoria.

**2.1.3 [A2.1]** Queda de investimentos na atenção básica com repercussão na prestação dos serviços

Não foi solicitado esclarecimento referente a este item.

**2.1.4 [A3.1]** Contratação por processos de dispensa e inexigibilidade de licitação fora das hipóteses legais

Não foi solicitado esclarecimento referente a este item.

**2.1.5 [OA.1]** As USF's apresentam deficiências de estrutura física e possuem equipamentos em estado precário de conservação

Não foi solicitado esclarecimento referente a este item

**2.1.6 [OA.2]** Ausência de medicamentos e falta de informatização dos controles nas farmácias

#### **Argumentos da defesa:**

A defesa alegou que:

1 – No que diz respeito ao desabastecimento das farmácias municipais:

a) A Relação Municipal de Medicamentos Essenciais – REMUME é quem orienta as aquisições de medicamentos realizadas pelo município do Recife;





b) Foram tomadas medidas administrativas, como a implantação do Núcleo de Monitoramento da Assistência Farmacêutica da Rede de Saúde do Recife, com o intuito de garantir o fornecimento de medicamentos e insumos à população dos recifenses, tendo como resultado dessas ações o alcance do nível de mais de 85% de abastecimento das farmácias ao longo de 2018 e de 95% em abril/2019.

2 – No que diz respeito à falta de informatização dos controles de estoque das farmácias, a defesa citou como medidas tomadas para sanar essa situação: a implantação do sistema HÓRUS, assim como a implantação de 166 pontos de distribuição de medicamentos. Declarou também que, desses 166 pontos de distribuição de medicamentos, 158 já foram informatizados no ano de 2017 e mais 127 pontos também foram informatizados em 2018, restando apenas 8 unidades para informatizar em 2019

#### **Análise da auditoria:**

Neste achado, a auditoria identificou o que segue:

1 – O questionário feito pela equipe de auditoria com o intuito de verificar o abastecimento das farmácias municipais no que diz respeito aos medicamentos que combatem as Doenças Crônicas Não Transmissíveis – DCNT (doenças cardiovasculares, diabetes, câncer e doenças respiratórias) mostrou que há falta desse material na rede de saúde no âmbito da Cidade do Recife.

2 – No que diz respeito aos medicamentos anti-hipertensivos, foram verificados o nível de abastecimento de 19 tipos de medicamentos nas unidades de saúde, são eles: 1-Captopril; 2-Maleato de enalapril; 3-Cloridrato de propranolol; 4-Atenolol; 5-Carvedilol; 6-Succinato de metoprolol; 7-Metildopa; 8-Hidroclorotiazida; 9-Losartana potássica; 10-Cloridrato de verapamil; 11-Sinvastatina; 12-Besilato de anlodipino; 13-Cloridrato de hidralazina; 14-Espironolactona; 15-Furosemida; 16-Cloridrato de amiodarona; 17-Cloridrato de propafenona; 18-Ácido acetilsalicílico e 19-Digoxina. Dessa relação de medicamentos, observou-se que o Carvedilol (item 5) estava ausente em 68,75% das USF visitadas e a Sinvastatina (item 11) estava ausente em 37,50%;

3 – Os anti-hipertensivos Succinato de metoprolol (item 6), Cloridrato de hidralazina (item 13) e o Cloridrato de propafenona (item 17), apesar de estarem listados na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais – RENAME/2017, não fazem parte da Relação Municipal de Medicamentos do Recife;

4 – No que diz respeito aos medicamentos para tratamento da diabetes, foram verificados o nível de abastecimento de 4 tipos de medicamentos nas unidades de saúde, são eles: 1-Glibenclamida; 2-Cloridrato de Metformina; 3-Insulina NPH e 4-Insulina Regular. Dessa relação de



medicamentos, observou-se que pelo menos 1 desses medicamentos estava em falta em 38% (5 de 13) das farmácias visitadas;

5 – O fato de o medicamento estar abastecido na farmácia no dia da visita realizada pela equipe de auditoria não garante a suficiência desse material, uma vez que há relatos que é bastante comum a ausência da medicação em questão;

6 – No que diz respeito à falta de estrutura verificada nas unidades de saúde visitadas, verificou-se o que se segue:

a) -as USF's Ilha Santa Terezinha; Sítio Grande; Bernard Van Leer e Paz e Amor não possuíam os eletrodomésticos (geladeiras/frigoar) necessários para a conservação de insulina;

b) -A USF Sítio dos Macacos armazena suas insulinas na geladeira comum da copa (geladeira que não é de uso exclusivo para o armazenamento e conservação desse medicamento);

c) - a USF Mangueira II tem o seu frigoar apoiado em um gaveteiro danificado com risco de queda;

d) -na USF Coelhos II não há ar condicionado na farmácia, o que torna o ambiente bastante quente;

e) - o funcionamento da USF Campo Branco é dentro de um container, e em razão disso, a organização da medicação é prejudicada em razão do espaço, as quais ficam amontoadas;

7 – A equipe de auditoria presenciou a quase inexistência de um ambiente informatizado que propicie um sistema eficiente de controle de estoque de medicamentos, tendo em vista que apenas 2, das 15 farmácias verificadas, possuem computador, o que impossibilita o acompanhamento em tempo real desses estoques, uma vez a contagem da medicação disponível é feita apenas uma vez ao final de cada mês e tudo o que é levantado a título de conferência de estoque é registrado em fichas manuais.

#### **Considerações finais:**

1 - Quanto ao desabastecimento das farmácias na cidade do Recife, têm-se o que se segue:

a) A Relação Municipal de Medicamentos Essenciais – REMUME deveria seguir o mesmo conteúdo da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais – RENAME, tendo em vista que essa última é nacional.

b) O Relatório de Auditoria mencionou, de forma específica, o nome dos medicamentos que estavam em falta nas farmácias visitadas na cidade



do Recife, mas a defesa não se pronunciou a respeito desses medicamentos indicados pela equipe de auditoria.

c) A defesa mencionou a implantação do Núcleo de Monitoramento da Assistência Farmacêutica da Rede de Saúde do Recife e os níveis de abastecimento, de uma forma geral, verificados nas farmácias da cidade desde então, mas não apresentou qualquer documento corroborativo quanto à essa declaração ou fato novo que pudesse ir de encontro às análises realizadas no Relatório de Auditoria quanto à questão do desabastecimento dos remédios que combatem as DCNT.

2 - Quanto à falta de estrutura e à falta de informatização das farmácias na cidade do Recife, têm-se o que se segue:

a) O Relatório de Auditoria apontou de forma específica, problemas verificados em 8 Unidades de Saúde, mas a defesa não se pronunciou a respeito de nenhuma das ocorrências mencionadas.

b) O Relatório de Auditoria também mencionou a falta de equipamentos de informática em 13, das 15 farmácias visitadas, assim como menciona o fato de que o controle dos estoques é feito apenas uma vez no mês através de fichas manuais, fato que foi rebatido pela defesa ao se mencionar a implantação do Sistema HÓRUS assim como a implantação de 166 pontos de distribuição de medicamentos, sendo que, desses 166 pontos de distribuição, 158 foram informatizados no ano de 2017 e mais 127 pontos no ano de 2018. No entanto, tais números apresentam contrastes entre si, sem levar em conta que a defesa não anexou qualquer informação ou documento que pudesse identificar quais pontos de distribuição seriam esses, muito menos a situação estrutural em que esses pontos se encontram.

Por esse motivo, esta equipe técnica opina pela manutenção do posicionamento adotado no Relatório de Auditoria.

#### **2.1.7 [OA.3] As ESF estão incompletas para atendimento da população**

Não foi solicitado esclarecimento referente a este item.

#### **2.1.8 [OA.4] As USF's não possuem local adequado para abrigo de Resíduos de Serviços de Saúde (RSS)**

Não foi solicitado esclarecimento referente a este item.

### **3. CONCLUSÃO**

Finalizado o cotejamento entre as irregularidades apontadas no relatório de auditoria e as razões apresentadas pelos defendentes, conclui-se pela manutenção dos termos do relatório de auditoria.

#### **3.1. RESPONSABILIZAÇÃO**



### 3.1.1. Quadro de detalhamento de Achados, Responsáveis e Valores Passíveis de Devolução

Código	Título do Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (RS)
A1.1	Contabilização indiscriminada de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)	- R01 – Jailson de Barros Correia	-
A1.2	Prática sistemática de anulação de empenhos não liquidados ao final do exercício, com reflexo na transparência dos indicadores fiscais	- R01 – Jailson de Barros Correia	-
A2.1	Queda de investimento na atenção básica com repercussão na prestação dos serviços	- R01 – Jailson de Barros Correia	-
A3.1	Contratação por processos de dispensa e inexigibilidade de licitação fora das hipóteses legais	- R02 – Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva - R03. Alessandro Geraldo Alfredo Vieira	-
OA.1	As USF's apresentam deficiências de estrutura física e possuem equipamentos em estado precário de conservação	- R01 – Jailson de Barros Correia	-
OA.2	Ausência de medicamentos e falta de informatização dos controles nas farmácias	- R01 – Jailson de Barros Correia	-
OA.3	As ESF estão incompletas para atendimento da população	- R01 – Jailson de Barros Correia	-
OA.4	As USF's não possuem local adequado para abrigo de Resíduos de Serviços de Saúde (RSS)	- R01 – Jailson de Barros Correia	-

### 3.1.2. Dados dos Responsáveis

<b>R1</b>	<b>Nome/Razão Social do Responsável:</b> Jailson de Barros Correia <b>CPF/CNPJ do Responsável:</b> ***.466.494-** <b>Cargo/Vínculo:</b> Secretário Municipal de Saúde <b>Período:</b> 01/01/2013 a 31/12/2020
<b>R2</b>	<b>Nome/Razão Social do Responsável:</b> Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva <b>CPF/CNPJ do Responsável:</b> ***.433.384-** <b>Cargo/Vínculo:</b> Gerente Geral de Contratos e Convênios <b>Período:</b> 01/01/2017 a 01/02/2019
<b>R3</b>	<b>Nome/Razão Social do Responsável:</b> Alessandro Geraldo Alfredo Vieira <b>CPF/CNPJ do Responsável:</b> ***.921.534-** <b>Cargo/Vínculo:</b> Gerente Geral de Infraestrutura <b>Período:</b> 01/01/2017 a 15/08/2018

É o relatório

Recife, 14 de outubro de 2021

**Romildo Barbosa Guedes**

Auditor de Controle Externo

(...)

Na sequência, foi inserido parecer do Ministério Público de Contas, da lavra do nobre Procurador de Contas Cristiano da Paixão Pimentel. Procedo à sua reprodução:



(...)

Ilustre Relator,

Trata-se de prestação de contas, da Secretaria de Saúde do Recife no exercício de 2017. A nota técnica de esclarecimento (doc. 110) apontou oito irregularidades, sem débito.

É o breve relato necessário.

Nestes autos, houve a conjugação de dois diferentes tipos de processo. Uma auditoria de conformidade normal nas contas da Secretaria e outra auditoria de acompanhamento de políticas públicas nas Unidades de Saúde da Família (USF) e Equipes de Saúde da Família (ESF).

Desta forma, as irregularidades A2.1, OA.1, OA.2, OA.3 e OA.4, mencionadas na conclusão da nota técnica, são questões de acompanhamento da execução de políticas públicas na área da saúde. Para sua correção, a exemplo do que agora é viável em auditorias especiais, seria suficiente o envio de determinações/recomendações. Todavia, como são fatos ocorridos no exercício de 2017, a utilidade do envio agora de novas determinações/recomendações fica prejudicada, dado até que a gestão mudou. De todo modo, o relatório, nestes itens, já cumpriu sua finalidade, pois o então Secretário foi notificado ainda no cargo, em 2019, para se defender sobre os pontos, tomando ciência das glosas. Desta forma, o MPCO entende que nenhuma outra deliberação é necessária em relação as irregularidades dos itens A2.1, OA.1, OA.2, OA.3 e OA.4 da conclusão da nota técnica.

Sobre as irregularidades dos itens A1.1 e A1.2, houve a análise pela nota técnica, mantendo a irregularidade. Todavia, mesmo que comprovada, a irregularidade é insuficiente para ensejar o juízo de rejeição de contas em relação ao defendente Jailson de Barros Correia. Todavia, cabe a aplicação de multa, no mínimo legal, ao mesmo defendente.

Sobre a irregularidade do item A3.1, a equipe de auditoria apontou excesso de compras por dispensa e inexigibilidade, fora das hipóteses legais. Para comprovar, por amostragem, a equipe de auditoria analisou três processos, concluindo pela falta indevida de licitação nos três processos analisados.

Segundo o contido às folhas 36 do relatório, foram 133 processos no total, sendo 43 dispensas e 11 inexigibilidades. Por mais louvável que seja a apuração da auditoria, a escolha de três processos por amostragem não é suficiente para comprovar que estas 43 dispensas e 11 inexigibilidades são indevidas. Portanto, o MPCO rejeita a imposição de qualquer penalidade para os defendentes Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva e Alessandro Geraldo Alfredo Vieira.



Pelo exposto, o MPCO opina que as contas de Jailson de Barros Correia sejam julgadas regulares, com ressalvas, com aplicação de multa no mínimo legal. Ainda, que as contas de Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva e Alessandro Geraldo Alfredo Vieira sejam julgadas regulares, com ressalvas, sem multa. O MPCO requer que a irregularidade do item 2.1.4 do relatório de auditoria seja encaminhada ao MPPE, para apurar a possível prática de dispensa indevida de licitação em relação aos três processos analisados. Por fim, que seja enviada à atual gestão a determinação sugerida às folhas 110 do relatório de auditoria.

É a manifestação conclusiva do MPCO.

Recife, 14 de novembro de 2021.

**CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL**  
Procurador do Ministério Público de Contas

(...)

É o relatório.

### VOTO DO RELATOR

Tendo por base a Nota Técnica de Esclarecimentos, verifica-se que os trabalhos da nossa auditoria, ao final, resultaram em 08 (oito) achados negativos.

Antes de passar à análise do mérito, registro que acompanho, em grande parte, o entendimento do *Parquet* de Contas. Neste particular, ouso fazer-lhe adendos e opor-lhe divergências, com as vênias de praxe.

#### **A1.1 - Contabilização indiscriminada de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)**

#### **A1.2 - Prática sistemática de anulação de empenhos não liquidados ao final do exercício, com reflexo na transparência dos indicadores fiscais**

Nossa auditoria apontou a contabilização “indiscriminada” de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), quando tal prática deveria ser restrita a situações excepcionais, permitidas pela Lei Federal nº 4.320/1964, artigo 37. Ademais, aduziu que tal prática resultou em indicadores fiscais não fidedignos. Após a análise da peça de defesa, a Nota Técnica manteve ambas as irregularidades.



Para o *Parquet* de Contas, mesmo que comprovadas, as irregularidades em questão são insuficientes para ensejar o juízo de rejeição de contas do Sr. Jaílson de Barros Correia (Secretário Municipal de Saúde). Contudo, caberia “a aplicação de multa, no mínimo legal”.

De pronto, registro que este processo foi formalizado em 17/05/2018. Assim, o transcurso do prazo de que trata o artigo 73, § 6º, da Lei Orgânica deste Tribunal, afasta o exame acerca da pertinência de se imputar penalidade pecuniária. De outra banda, concordo que a falha em comento não se revela, em concreto, grave. Como será demonstrado a seguir.

Dado os valores apontados pela auditoria (fl. 16, documento nº 78), montei a tabela a seguir, no intuito de melhor analisar o peso das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em relação às despesas liquidadas. No caso, verifiquei que realmente houve um crescimento no peso relativo da DEA entre os anos de 2015 e 2017. Contudo, constatei também que os valores ficaram próximos a 5% do total liquidado. Não foram, portanto, expressivos, a ponto de macular as contas.

	Valor Liquidado 2015 (R\$)	Valor Liquidado 2016 (R\$)	Valor Liquidado 2017 (R\$)
Despesas Correntes	734.115.155,52	868.693.239,33	995.579.594,60
Despesas de Capital	68.585.019,34	36.039.663,72	12.489.719,84
<b>Total Despesas</b>	<b>802.700.174,86</b>	<b>904.732.903,05</b>	<b>1.008.069.314,44</b>
DEA (Pessoal e Encargos)	1.061.993,78	1.506.307,62	7.267.870,19
DEA (Correntes)	26.356.802,00	36.486.919,45	52.006.681,68
DEA (de Capital)	7.217.024,80	4.543.546,01	8.908.315,59
<b>Total DEA</b>	<b>34.635.820,58</b>	<b>42.536.773,08</b>	<b>68.182.867,46</b>
<b>Total DEA/Total Despesas</b>	<b>4,31%</b>	<b>4,70%</b>	<b>6,76%</b>

Antes de finalizar este item, importa deixar assente que a temática do uso sistemático da rubrica Despesas de Exercícios Anteriores, ou seja, sem observância da melhor técnica contábil, deve merecer a atenção deste Tribunal, sendo de bom alvitre que figure em item próprio, como no caso em tela, que, pelos contornos fáticos acima enfatizados, deve ensejar recomendação à gestão municipal, para que se evite a prática, uma vez que afeta o cálculo dos indicadores fiscais.

### **A3.1 - Contratação por processos de dispensa e inexigibilidade de licitação fora das hipóteses legais**

O setor técnico apontou excesso de compras por dispensa de licitação (43 [quarenta e três] processos) e inexigibilidade (11 [onze] processos), fora das hipóteses legais. Para comprovar tal apontamento, foram analisados, por amostragem, 03 (três) processos (Inexigibilidade nº 01/2017; Dispensa nº 02/2017; e Dispensa nº 19/2017) da unidade jurisdicionada.

Para o MP de Contas, “Por mais louvável que seja a apuração da auditoria, a escolha de três processos por amostragem não é suficiente



para comprovar que estas 43 dispensas e 11 inexigibilidades são indevidas. Portanto, o MPCO rejeita a imposição de qualquer penalidade para os defendentes”.

Acompanho o posicionamento do nobre procurador de contas. O achado da auditoria não pode ter a extensão pretendida. Da análise de apenas 03 (três) processos, não se pode inferir que os demais 51 (cinquenta e um) padecem do mesmo vício constatado naqueles efetivamente examinados. Feito este registro. Passo a apreciar os processos de dispensa e de inexigibilidade supramencionados.

Quanto à Inexigibilidade nº 01/2017, o nosso corpo técnico, após pesquisa, tendo se valido de informações colhidas na internet, concluiu que os produtos objeto do processo de inexigibilidade em comento poderiam ser fornecidos por mais de 01 (uma) empresa. A defendente Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva, por sua vez, aduziu que, para aquisição das baterias da marca ZOLL Medical Corporation, foi levado em conta o atestado de exclusividade do seu fornecimento pela empresa Indumed Comércio - Importação e Exportação de Produtos Médicos LTDA (Doc. 93 dos autos). Ocorre que o objeto do indigitado processo de inexigibilidade englobou 04 (quatro) produtos, não se restringindo, portanto, à bateria de lítio.

No que concerne à Dispensa nº 02/2017, a defendente acima referida alegou que: “(...) diante de tal situação (ausência de tempo hábil para aguardar processo licitatório- proximidade do evento), não se manteve inerte! Não aguardou esgotar-se o decurso do tempo para a concretização final do instrumento que lhe garantirá a consecução do serviço/compra, sob pena, inclusive, de ser posteriormente responsabilizado por desídia, e pelos prejuízos que causaria à população, por falta de imediata adoção de providências que serviriam para rebater e conter a situação emergencial. Como é sabido, o procedimento licitatório é revestido de relativa e natural complexidade, o que compromete, em alguns casos, a satisfação do interesse público, até mesmo em casos em que há prévio e criterioso planejamento. Exatamente o que ocorreu no caso apontado, sacrificaram-se alguns valores, como a licitação, em prol da sociedade. Portanto, não cometeu ato de improbidade administrativa, nem crime de dispensa indevida de licitação, o gestor que, em razão de algum problema administrativo, se viu na premente necessidade de efetuar uma contratação direta para satisfazer o interesse público, evitando um mal maior, num juízo de proporcionalidade, que seria deixar a população desprovida do resultado da contratação”.

Adianto que não merece acolhimento a linha argumentativa da defesa. A auditoria bem destacou tratar-se de despesa previsível, a saber: material gráfico a ser utilizado no período de carnaval. E acrescentou: “(..) boa parte do material são produtos que necessitam de confecção como folders , cartazes, banners , faixas, cartilhas, etc, o que demanda tempo de execução relativamente longo, de modo que a





licitação deve ser pensada com tempo não apenas suficiente a contemplar prazo de conclusão razoável, incluindo-se possíveis recursos e consequentes atrasos, dentre tantas outras possibilidades, mas também, tempo necessário para que a contratada possa produzir o material, já que este não é de pronta entrega, sem contar com a possibilidade de vir em desacordo”.

No presente caso, a dispensa de licitação teve por fundamento situação emergencial, dada a proximidade do evento, concluindo a gestão que o processo licitatório instaurado em 12/12/2016, não atingiria seu término a tempo. No meu entendimento, e aqui acompanho o nosso corpo técnico, houve falha de planejamento. Ao fim e ao cabo, a situação emergencial, a urgência de contratação direta, sem licitação, decorreu da demora da Administração, que não promoveu com a antecedência necessária os atos atinentes ao devido processo licitatório.

No que diz respeito à Dispensa nº 19/2017, o defendente Alessandro Geraldo Alfredo Vieira arguiu que a manutenção predial, diferentemente do entendimento da auditoria, deve ser realizada com urgência, do contrário pode ser comprometida a prestação dos serviços pelas unidades de saúde. De outra banda, continua o defendente, foi iniciado procedimento licitatório compreendendo objeto mais amplo, contemplando a terceirização de outras categorias profissionais, extrapolando, inclusive, a esfera da Gerência de Infraestrutura. Procedimento esse que foi suspenso, em junho de 2017.

Ocorre que a nossa auditoria bem destacou que a contratação direta deu-se em 23/05/2017, já o aviso da abertura do Processo de Licitação nº 004/2017, Pregão Eletrônico nº 001/2017, para contratação de pessoal terceirizado, foi publicado no Diário Oficial do Município em 18 /05/2017, ou seja, 8 dias antes, demonstrando, dessa forma, que as providências para nova contratação não foram providenciadas a tempo.

Ora, a posterior suspensão desse processo licitatório não altera o quadro delineado, como quer o defendente, vez que em apenas 08 (oito) dias não seria possível sua conclusão. No presente caso, a dispensa em tela foi promovida na sequência de contrato, fruto também de dispensa, que atingira seu termo. A justificativa apresentada de que havia a necessidade de licitação mais abrangente, que atendesse necessidades outras da Administração, não se sustenta. Ainda mais quando, ao fim e ao cabo, a licitação acabou sendo suspensa. O próprio defendente assegura que, a despeito dos estudos mais aprofundados das demandas por serviços terceirizados, acabou-se por contratar os mesmos quantitativos de profissionais. De concreto, estava em execução contratação direta e cabia providenciar, ao tempo e ao modo, o indispensável processo licitatório para o fornecimento de mão-de-obra, imprescindível para a manutenção predial, como salientado pelo próprio defendente.



No meu entendimento, está caracterizada a presença de mácula nos 03 (três) processos em comento. Não se verifica, contudo, a nota de gravidade. Como já apontado, deles não se pode inferir que os demais processos de dispensa e de inexigibilidade também ostentam vício. Em palavras outras, a amostra trazida a lume pelo nosso corpo técnico não permite concluir-se pela contumácia ou uso sistemático de expediente que vulnere a legislação de regência, por parte dos respectivos gestores. Não é o caso, portanto, de rejeição das suas contas. No máximo, seria o caso de multa. No entanto, não se cogita de sanção na espécie, dado o transcurso do prazo previsto no artigo 73, § 6º, da Lei nº 12.600/04.

#### **A2.1 - Queda de investimento na atenção básica com repercussão na prestação dos serviços**

**OA.1 - As USF's apresentam deficiências de estrutura física e possuem equipamentos em estado precário de conservação**

**OA.2 - Ausência de medicamentos e falta de informatização dos controles nas farmácias**

**OA.3 - As ESF estão incompletas para atendimento da população**

**OA.4 - As USF's não possuem local adequado para abrigo de Resíduos de Serviços de Saúde (RSS)**

No que tange às irregularidades em questão, o Ministério Público de Contas manifestou-se nos seguintes termos:

Desta forma, as irregularidades A2.1, OA.1, OA.2, OA.3 e OA.4, mencionadas na conclusão da nota técnica, são questões de acompanhamento da execução de políticas públicas na área da saúde. Para sua correção, a exemplo do que agora é viável em auditorias especiais, seria suficiente o envio de determinações/recomendações. Todavia, como são fatos ocorridos no exercício de 2017, a utilidade do envio agora de novas determinações/recomendações fica prejudicada, dado até que a gestão mudou. De todo modo, o relatório, nestes itens, já cumpriu sua finalidade, pois o então Secretário foi notificado ainda no cargo, em 2019, para se defender sobre os pontos, tomando ciência das glosas. Desta forma, o MPCO entende que nenhuma outra deliberação é necessária em relação as irregularidades dos itens A2.1, OA.1, OA.2, OA.3 e OA.4 da conclusão da nota técnica.

Acompanho o posicionamento do Parquet. Os achados em tela representam falhas pontuais na execução da política pública de saúde. Em regra, são matérias que compõem o objeto de processo próprio, de auditoria operacional, que segue rito bastante específico, no qual o gestor é instado a apresentar plano de ação, voltado à implementação, correção ou aprimoramento de medidas.

**VOTO pelo que segue:**



FALHAS DESPROVIDAS, EM CONCRETO, DE GRAVIDADE. MULTA. ARTIGO 73, §6º, DA LEI Nº 12.600/04.

1. As contas de gestão devem ser julgadas regulares com ressalvas, quando presentes falhas que não ostentam, em concreto, gravidade.

2. O transcurso do prazo de que trata o artigo 73, §6º, da Lei Orgânica deste Tribunal afasta o exame acerca da pertinência de se imputar penalidade pecuniária.

**CONSIDERANDO**, em parte, o parecer do Ministério Público de Contas;

**CONSIDERANDO** que as falhas trazidas à baila pela auditoria não ostentam, em concreto, nota de gravidade, capaz de macular as contas;

**CONSIDERANDO** que, dado o transcurso do prazo limite previsto no artigo 73, § 6º, da nossa Lei Orgânica, descabe o exame acerca da pertinência da imputação de penalidade pecuniária;

**Alessandro Geraldo Alfredo Vieira:**

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

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Alessandro Geraldo Alfredo Vieira, relativas ao exercício financeiro de 2017

**JAILSON DE BARROS CORREIA:**

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



**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) JAILSON DE BARROS CORREIA, relativas ao exercício financeiro de 2017

**FERNANDA EMANUELE ARANTES CASTRO DA SILVA:**

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

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) FERNANDA EMANUELE ARANTES CASTRO DA SILVA, relativas ao exercício financeiro de 2017

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

1. Aperfeiçoar os controles contábeis, devendo ser reconhecidas como despesas orçamentárias do exercício os bens e serviços efetivamente contratados; inscrevendo em restos a pagar aquelas cujo pagamento ou liquidação não puderam se concretizar no próprio exercício; e reservando a utilização da rubrica Despesas de Exercícios Anteriores para as hipóteses de que cuida o artigo 37, da Lei nº 4320/64.

**DETERMINAR, por fim**, o seguinte:

À Diretoria de Plenário:

1. Dar conhecimento do inteiro teor desta deliberação ao Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, para que avalie a pertinência de representação ao Ministério Público Estadual acerca das máculas observadas em processos de dispensa e inexigibilidade de licitações.

**OCORRÊNCIAS DO PROCESSO**

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.



## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO , Presidente da Sessão :  
Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN , relator do  
processo

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE  
LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.