MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
1ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	**TCE/011154/2015**
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Marcus Vinícius de Barros Presídio
NATUREZA:	INSPEÇÃO
RESPONSÁVEIS/PARTES:	GILMAR BARROS VASCONCELOS FÁBIO VILAS BOAS PINTO BRÁULIO JOSÉ FERREIRA NETO
ORIGEM:	SECRETARIA DA SAÚDE – SESAB

PARECER Nº 000811/2016

1. RELATÓRIO

Trata-se de **inspeção** realizada pela 2ª Coordenadoria de Controle Externo (2ªCCE) do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, no período de 01/01/2015 a 31/08/2015, unidade integrante da Administração Direta da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia, que teve como objeto o exame das operações e transações de natureza contábil, orçamentária, financeira e patrimonial, bem como o atendimento das leis, normas e regulamentos pertinentes.

Em pronunciamento acostado às fls. 252/254 este Ministério Público de Contas opinou pela conversão do feito em diligência interna para que a Unidade Técnica responsável pela inspeção realizasse

o cotejamento da resposta apresentada pelos gestores acerca dos achados de auditoria contidos no relatório às fls. 01/37 dos autos, a fim de dar cumprimento ao princípio do contraditório na sua vertente material.

Atendendo ao quanto solicitado, o Exmo. Sr. Cons. Relator determinou o encaminhamento dos autos à 2ª CCE que se pronunciou às fls. 257/260 dos autos.

Deu-se novamente vistas a este Órgão Ministerial para pronunciamento conclusivo.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Em sua análise, a auditoria identificou irregularidades de natureza orçamentária e financeira, patrimonial e operacional as quais passaremos a analisar.

A. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

A.1) Inadequações na formalização dos processos de pagamento – em sua análise, a auditoria apontou inadequações nos processos de pagamentos tais como: folhas soltas, falta de numeração das páginas ou numeração sem a rubrica do servidor responsável. Conforme bem apontado pela auditoria:

> Estas falhas, além de dificultar os exames dos processos, por parte da auditoria, criam o risco de perda de informações relevantes para efeito da liquidação e pagamento aos credores, podendo gerar prejuízos ao erário estadual.

Em sua resposta, o gestor afirmou que os processos administrativos de pagamentos já foram devidamente numerados e organizados e que os demais processos estão sendo formalizados em consonância com o quanto estabelecido na Lei nº 12.209/2011. Afirmaram ainda que tal irregularidade não ocasionou prejuízos ao erário.

Os gestores devem adotar medidas aptas a garantirem o cumprimento da legislação

pertinente ao tema. O art. 10, §4º da Lei Estadual nº 12.209/11 dispõe que:

> **Art. 10** – Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir, podendo ser utilizados modelos padronizados pela Administração.
>
> [...]
>
> **§4º – Os autos do processo deverão ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas,** vedado o desentranhamento de qualquer documento sem autorização motivada da autoridade competente. *(grifamos)*

Volvendo ao caso, em se tratando de processos de pagamento, essas exigências tornam-se mais relevantes, tendo em vista que por estarem diretamente relacionados aos gastos públicos, qualquer inconsistência nesses processos podem resultar na impossibilidade de um controle efetivo e, consequentemente, na identificação da ocorrência de danos ao erário.

A.2) Autorização de fornecimento de material sem assinatura do fornecedor – tal irregularidade impediu o exame, pela auditoria, acerca do cumprimento dos prazos de entrega bem como da aplicação da sanção prevista em caso de atraso – multa – a auditoria identificou, nos processos de pagamento das empresas Solumed Distribuidora de Medicamentos e Produtos para a Saúde Ltda. e Elfa Produtos Farmacêuticos e Hospitalares Ltda., que as Autorizações de Fornecimento de Material (AFM's) se encontravam sem a data e a assinatura dos representantes das respectivas empresas.

Tal ocorrência impede a verificação do adimplemento do prazo de entrega pelos fornecedores, impedindo a aplicação da multa prevista para os casos de atraso na entrega das mercadorias.

Por outro lado, impede a verificação do regular cumprimento da obrigação contratual pela administração dentro do prazo de oito dias conforme disposto na legislação pertinente. Nesse sentido, essa irregularidade contraria o disposto no Art. 79 da Lei Estadual nº 9433/05 o qual dispõe:

> **Art. 79** – O edital conterá, em seu preâmbulo, o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a finalidade da licitação, sua modalidade, regime de execução e tipo, a menção à legislação aplicável, o local, dia e hora para recebimento de propostas e da documentação de habilitação, bem como para o início da abertura dos envelopes respectivos e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:
>
> [...]
>
> **XI** – condições de pagamento prevendo, segundo o caso:
>
> **a)** prazo de pagamento não superior a 08 (oito) dias, contados a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela.

Em consonância com a legislação estadual, a Cláusula 9ª do contrato – a qual dispõe sobre o pagamento – assim exige. Vejamos:

> **Cláusula 9ª – Do Pagamento**
>
> **Os pagamentos serão efetuados até 08 (oito) dias úteis após a apresentação das Notas Fiscais/Faturas**, através da Ordem Bancária ou por crédito em conta-corrente, desde que devidamente atestada a realização do serviço. *(grifamos)*

Quanto a essa irregularidade os gestores afirmaram que a Administração do Hospital Prado Valadares instaurou sindicância para apurar responsabilidade pela inobservância das normas e rotina de serviço tendo em vista que a orientação é de sempre buscar a assinatura do fornecedor na AFM e caso o fornecedor recuse o procedimento, deve haver publicação em Diário Oficial do Estado, conforme fluxograma dos processos administrativos instituídos no referido Hospital conforme orientações anteriores exaradas por este Tribunal de Contas do Estado.

No que se refere aos processos nos quais não consta identificação de multas regularmente aplicadas, em virtude no atraso da entrega dos materiais, os gestores afirmaram que já foram

adotadas medidas administrativas de praxe para apuração das responsabilidades através da Portaria nº 006-20165 publicado no diário oficial em 02/02/2016 e que além dessa medida, o HGPV instituirá uma comissão permanente para apuração dos atrasos de entrega e cálculo das multas a serem aplicadas e que solicitaria capacitação dos servidores para realizar as diligências junto ao fornecedor através do SIMPAS.

Tais irregularidades além de afrontar dispositivos legais consistindo ofensa ao princípio da legalidade, prejudica o controle na realização de despesas e aplicação de sanções contratuais, podendo resultar em prejuízos ao erário.

A.3) Ausência de Atesto nas notas fiscais – de acordo com a auditoria foram identificadas notas ficais referentes a processos de pagamentos da empresa White Martins Gases Hospitalares Ltda. que não continham a declaração e data de recebimento dos bens, contrariando a exigência prevista no art. 42, § 1º da Lei Estadual nº 2.322/66, o qual dispõe sobre os requisitos necessários à liquidação da despesa para que se cumpra regularmente o processo de pagamento.

> **Art. 42** - A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
>
> **§1º** - Esta verificação tem por fim apurar:
>
> I- a origem e objeto do que se deve pagar;
> II - importância exata a pagar;
> III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

A Administração do hospital informou que desconhecia as situações em que havia notas atestadas fora da data de recebimento do produto. Que ao tomar conhecimento determinou ao Setor de Manutenção observância na rotina, sendo que a execução desta determinação vem sendo acompanhada *in loco* pelos gestores do Hospital. Que não se verifica risco no registro do abastecimento dos gases mas que ainda assim a mesma rotina será adotada.

Como bem pontuado pela auditoria, a falta da declaração de recebimento dos bens e da

data deste recebimento compromete o pagamento da despesa tendo em vista o não cumprimento de todos os requisitos exigidos em lei para a fase de liquidação.

Diante dos prejuízos que podem ser causados por essa irregularidade, os gestores devem adotar procedimentos efetivos de controle do cumprimento das fases dos processos de pagamentos.

Este Tribunal de Contas, por sua vez, no exercício do controle externo, deve verificar se as medidas anunciadas nestes autos foram realmente adotadas e, acaso adotadas, se foram capazes de sanar as irregularidades apontadas pela auditoria.

A.4) Ausência de Reconhecimento de Débito nos Pagamentos Relativos a DEA – de acordo com a auditoria, foi identificada ausência do reconhecimento, pela autoridade competente, de despesas efetuadas por meio da dotação para Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, contrariando o disposto no Decreto Estadual nº 181-A/91 o qual dispõe que:

> Art. 1º – Poderão ser pagas por dotações para Despesas de Exercícios Anteriores, constantes dos quadros discriminativos de despesas das unidades orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados **devidamente reconhecidas pela autoridade competente.** (grifamos)

Conforme se observa do dispositivo supratranscrito, o reconhecimento da despesa, pela autoridade competente, constitui requisito de validade para a realização da inscrição da despesa na dotação DEA tendo em vista que é necessária para que se justifique o não empenho da despesa no exercício de origem bem como é requisito necessário para o seu pagamento.

Em resposta, os gestores do HGPV informaram que reuniram-se com o financeiro para tratar de falhas formais no processamento dos processos de DEA e que dessa forma pretende-se que os processos de DEA vindouros já contenham o reconhecimento de débito nesse tipo de pagamento, em cumprimento ao Decreto Estadual nº 181-A.

Em razão da excepcionalidade inerente a este tipo de rubrica, este Tribunal de Contas deve analisar com rigor a realização desses processos, de modo a avaliar o cumprimento de todos os requisitos necessários, para que se ateste a sua regularidade.

A.5) Pagamentos efetuados fora do prazo legalidade – a auditoria apontou a existência de pagamentos à empresa Tecmédica Hospitalar Ltda. sem observância do prazo de 08 (oito) dias contados da apresentação da fatura, conforme exigido pela legislação.

A legislação aplicável exige o pagamento das obrigações no prazo máximo de 08 (oito) dias a contas da apresentação da fatura pelo credor. Tal previsão encontra previsão expressa no art. 6º, § 5º c/c art. 79, inciso XI, alínea "a", todos da Lei nº 9.433/05, os quais prescrevem:

> Art. 6º – No pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realizações de obras e prestação de serviços, para cada fonte diferenciada de recursos, a unidade da Administração Pública Estadual obedecerá à estrita ordem cronológica das datas de sua exigibilidade.
>
> [...]
>
> Art. 79 – O edital conterá, em seu preâmbulo, o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a finalidade da licitação, sua modalidade, regime de execução e tipo, a menção à legislação aplicável, o local, dia e hora para recebimento das propostas e da documentação de habilitação, bem como para o início de abertura dos envelopes respectivos e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:
>
> [...]
>
> XI – condições de pagamento não superior a 08 (oito) dias, contados a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela:
>
> a) prazo de pagamento não superior a 08 (oito) dias, contados a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela.

Tal previsão prevista na cláusula nona do contrato já transcrita anteriormente.

Em resposta a esta irregularidade, o gestor do HGPV afirmaram que já foram adotadas medidas mais rigorosas para garantir o pagamento de todos os fornecedores dentro do prazo legal de 08 (oito) dias.

Vale pontuar que as justificativas trazidas não afastam a irregularidade detectada no período auditado, devendo este Tribunal de Contas analisar se houve efetiva correção da irregularidade nos exames dos próximos exercícios.

A.6) Realização de Despesas sem Prévio Empenho – a auditoria identificou a realização de despesas sem prévio empenho em descumprimento ao quanto previsto no art. 35 da Lei nº 2.322/66 o qual veda a realização de despesa sem prévio empenho.

Em resposta, os gestores afirmaram que houve a realização de prévio empenho para a despesa registrado no sistema oficial em que pese não tenha sido suficiente para liquidar a despesa na sua totalidade e que a aceitação forçosa do abastecimento e fatura decorreu também da obrigação ética e legal de proteger a vida de pessoas, visto que o fornecimento de gases medicinais não pode ser interrompido. Afirmaram ainda que o Contrato de fornecimento de Gases Medicinais é feito pelo Nível Central da SESAB e que o fato da unidade não possuir comando sobre o orçamento da Pasta da Saúde/Estado da Bahia expõe a tal tipo de ocorrência indesejada.

Entendemos que as justificativas trazidas pelos gestores não afastam a irregularidade tendo em vista que o empenho constitui fase indispensável ao processamento regular da despesa, não devendo, portanto, ser suprimida.

A.7) Irregularidades Tributárias – a auditoria apontou inconsistências referentes a: ***(i)*** retenção e recolhimento do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, nos processos de pagamentos das empresas CD Comércio e Serviços Hospitalares Ltda – ME e Costa Andrade Comércio e Serviços de Informática Ltda; ***(ii)*** aplicação de alíquota do ISS inferior ao previsto em lei tendo em vista que a alíquota aplicada foi de 2% quando na verdade deveria ter sido de 4,23% levando em conta que o faturamento da empresa CD, no exercício de 2014, foi de R$ 970.565,84; (iii) recolhimento indevido do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN nos processos de pagamento da empresa Costa Andrade Comércio e Serviços de Informática Ltda – ME, tendo em vista que foi recolhido ao município de Jequié quando na verdade o verdadeiro credor é o município de Salvador.

Conforme apontado pela auditoria, o art. 6º, §§ 1º e 2º da lei que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (LC 116/2003) coloca a pessoa jurídica, ainda que imune

ou isenta, tomadora ou intermediária dos serviços contratados como responsável, não só pela retenção do tributo como também pelo recolhimento do mesmo pelo seu efetivo credor.

Sobre as irregularidades supracitadas, os gestores alegaram, em linhas gerais: **a)** que a Direção do hospital já solicitou a regularização dos recolhimentos, inclusive daqueles já processados; **b)** que a coordenação do financeiro já adotou as medidas cabíveis junto à Empresa que reconheceu o erro no valor da aplicação da alíquota e que as diferenças de 2,23% serão cobradas nas próximas notas fiscais; **c)** que o HGPV celebrou o contrato nº 040/2012 com a empresa Costa Andrade Comércio e Serviços de Informática Ltda. para a prestação de serviços de recarga e que por ser de natureza contínua no citado hospital e portanto o recolhimento do Imposto Sobre Serviços – ISSQN ocorrerá no local da prestação do serviço e não do prestador.

A.8) Falhas no gerenciamento de contratos – de acordo com a auditoria foram identificadas despesas indevidas na execução dos contratos nºs 028/2012 e 047/2010, celebrados entre a Sesab e as empresas MAP Sistemas Serviços Ltda. e Guardsecure Segurança Empresarial Ltda., consistente no fornecimento de alimentação, em suas dependências, aos empregados das referidas empresas, sem levar me conta o fato de que estes funcionários já são contemplados mensalmente com o auxílio-alimentação e que o custo desse benefício já foi inclusive inserido no contrato com o Estado.

De acordo com a auditoria tal prática onerou os cofres públicos em R$ 41.074,80, tendo em vista que o Hospital teve que arcar com o custo das refeições fornecidas indevidamente.

Em resposta, os gestores afirmaram que a direção do hospital não tinha conhecimento e nem autorizou o fornecimento de refeições para servidores não autorizados e que determinou apuração dos fatos bem como expediu circular proibindo o acesso de servidores não autorizados às refeições.

Tal justificativa não afasta a irregularidade, a qual deve ser devidamente apurada nas contas anuais dos gestores, para fins de ressarcimento ao erário tendo em vista que, conforme demonstrado, as despesas foram irregulares.

B. CONTROLE PATRIMONIAL

A auditoria identificou diversas falhas referentes ao controle, armazenamento e descarte de insumos, tais como:

B.1) Fragilidade no controle de itens do almoxarifado e na farmácia (divergências de até 43.330 itens entre os saldos registrados no Simpas e as quantidades físicas existentes no estoque do almoxarifado. De igual modo, foram identificadas divergências entre o saldo do Simpas e o estoque existente na farmácia, demonstrando total descontrole do estoque).

Nesse aspecto, as leis n.º 4.320/1964 e 2.322/66 dispõem expressamente sobre a obrigação dos gestores públicos de realizarem o controle de bens. Vejamos:

> [...]
>
> **Art. 94.** Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.
>
> **Lei n.º 2.322/1966**
>
> **[...]**
>
> Art. 179 - Todo o material aceito e recebido **será obrigatoriamente escriturado no controle de estoque e passível de tratamento adequado à sua perfeita conservação.**
>
> Art. 191 - Das entradas e saídas para aplicação, os almoxarifados farão os **necessários registros de modo a conhecer permanentemente a posição dos estoques.** *(grifamos)*

Oportunizada manifestação, os gestores afirmaram que foi elaborado um cronograma e que novos formulários foram implantados e readequados para que os funcionários sejam instruídos e qualificados a atenderem de forma integral as rotinas de recebimento, controle, armazenamento e distribuição de materiais bem como a realização de Inventários rotativos ao longo do ano a fim de reduzir as divergências e dar cumprimento ao quanto estabelecido na legislação pertinente, notadamente no que se refere às normas contábeis e a Lei Estadual nº 2.322/1966.

Em relação às diferenças encontradas no estoque da farmácia informaram, que no

intuito de melhorar o controle dos itens de almoxarifado da farmácia foi determinado ao coordenador a realização dos lançamentos de entradas e saídas de forma tempestiva e que está planejada a construção de uma nova farmácia ainda em 2016. Pontuaram que, a despeito disso, problemas identificados já foram sanados conforme demonstrado através das fotos anexadas aos autos.

Informaram ainda que estão cobrando de forma mais rigorosa as normas e rotinas da equipe, no sentido de planejarem e implementarem as ações, em conformidade com o manual de boas práticas de dispensação procedimento operacional padrão e regimento interno, e exigiram dos servidores maior atenção quanto ao cumprimento dessas normas. Informaram ainda que foi alocado mais um farmacêutico na unidade com o intuito de melhorar o planejamento, controle de estoque e alimentação do sistema desde a entrada do item.

B.2) Instalações físicas precárias (diversas infiltrações no teto e nas paredes do almoxarifado, em desconformidade com a legislação vigente e acarretando risco de perda de insumos. Foi identificado ainda que uma tubulação de esgoto passa sob o teto da unidade). Situação semelhante foi verificada na farmácia, onde foram identificadas diversas aberturas nos forros.

Sobre essas irregularidades, os gestores informaram que no mês de agosto de 2016 seriam realizadas intervenções para a construção de uma nova lavanderia, farmácia e nutrição e que foi incluído neste projeto a reforma do Almoxarifado, conforme demonstrado através do ofício nº 006/2016 – DIR – ADM/HGPV anexo 05 (p. 18) dos documentos juntados aos autos.

B.3) Armazenamento inadequado de estoque – na visita *in loco*, a auditoria identificou empilhamento de soros acima do limite recomendado pelo fabricante, o que compromete o armazenamento desses insumos.

De acordo com informações trazidas pelos gestores o problema foi sanado mediante algumas medidas tais como o remanejamento dos soros para local adequado, em conformidade às exigências estabelecidas em lei para conservação e armazenamento desses produtos;

B.4) Descarte injustificado de medicamentos indicando falta de planejamento na aquisição de materiais contrariando o disposto no art. 31, incisos IV, VI e VII da Lei nº 9.433/05 e constituindo ofensa ao princípio da economicidade.

B.5) Bens não localizados – a auditoria, durante visita realizada em alguns setores do hospital para localização de bens, não conseguiu localizar cerca de 45 itens, conforme descrito registrado no Quadro 1, fls. 26 do relatório de auditoria.

Quanto aos bens que não foram localizados, foi informado que a Administração do hospital tem orientado a realização das transferências internas de equipamentos devidamente documentadas.

B.6) Equipamentos não instalados - além disso, foram identificados que alguns equipamentos foram adquiridos há pelo menos 1 ano e que até a data da visita in loco da auditoria, não haviam sido instalados.

No que se refere aos equipamentos não instalados, informou que o problema já foi sanado e que o Sistema de Compressão para auxílio venoso – que não estava em uso por falta de insumos – já se encontra em funcionamento e que a direção encaminhou Ofício nº 010/2016 à Diretoria de Rede Própria para adoção de providências e ainda, que foi solicitada uma equipe técnica para avaliação da carga e redimensionamento da capacidade elétrica da unidade, no sentido de adotar intervenções necessárias para as instalações dos demais equipamentos que encontram-se embalados e dispostos no almoxarifado devido à incapacidade da rede elétrica;

B.7) Irregularidades referentes ao licenciamento de veículos – dos exames realizados, constatou-se que sete dos veículos que integram a frota do referido hospital encontravam-se em situação de irregularidade devido a falta de pagamentos dos licenciamentos e multas pendentes de pagamento.

Os gestores do HGPV informaram que foi solicitado ao coordenador de transportes a apuração imediata dos condutores – de veículos, a fim de responsabilizar os servidores envolvidos em infrações de trânsito para que seja realizado o pagamento das multas.

B.4) Descarte injustificado de medicamentos indicando falta de planejamento na aquisição de materiais contrariando o disposto no art. 31, incisos IV, VI e VII da Lei nº 9.433/05 e constituindo ofensa ao princípio da economicidade.

B.5) Bens não localizados – a auditoria, durante visita realizada em alguns setores do hospital para localização de bens, não conseguiu localizar cerca de 45 itens, conforme descrito registrado no Quadro 1, fls. 26 do relatório de auditoria.

Quanto aos bens que não foram localizados, foi informado que a Administração do hospital tem orientado a realização das transferências internas de equipamentos devidamente documentadas.

B.6) Equipamentos não instalados - além disso, foram identificados que alguns equipamentos foram adquiridos há pelo menos 1 ano e que até a data da visita in loco da auditoria, não haviam sido instalados.

No que se refere aos equipamentos não instalados, informou que o problema já foi sanado e que o Sistema de Compressão para auxílio venoso – que não estava em uso por falta de insumos – já se encontra em funcionamento e que a direção encaminhou Ofício nº 010/2016 à Diretoria de Rede Própria para adoção de providências e ainda, que foi solicitada uma equipe técnica para avaliação da carga e redimensionamento da capacidade elétrica da unidade, no sentido de adotar intervenções necessárias para as instalações dos demais equipamentos que encontram-se embalados e dispostos no almoxarifado devido à incapacidade da rede elétrica;

B.7) Irregularidades referentes ao licenciamento de veículos – dos exames realizados, constatou-se que sete dos veículos que integram a frota do referido hospital encontravam-se em situação de irregularidade devido a falta de pagamentos dos licenciamentos e multas pendentes de pagamento.

Os gestores do HGPV informaram que foi solicitado ao coordenador de transportes a apuração imediata dos condutores – de veículos, a fim de responsabilizar os servidores envolvidos em infrações de trânsito para que seja realizado o pagamento das multas.

C. FALHAS EM LICITAÇÕES E PROCEDIMENTOS AFINS

3.1) Falhas na formalização dos processos de dispensas;
3.2) Contratação de serviços sem a discriminação dos custos unitários;
3.3) Contratação sem caracterização da situação emergencial;
3.4) Ausência da formalização do termo de contrato em dispensas;

Considerando que as ocorrências supracitadas, a um só tempo, guardam pertinência temática com os institutos licitação e contrato administrativo, revela-se oportuno alguns comentários em torno daqueles tecer.

A Magna Carta de 1988 estabelece que a Administração Pública, seja ela direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de outros tantos que, ainda que não expressos no texto constitucional, integram o regime jurídico administrativo dos referidos entes.

A fim de dar concreção aos mencionados princípios jurídicos – sobretudo aos princípios da moralidade, da impessoalidade, e da isonomia –, o próprio Constituinte Originário previu, de modo expresso, que *"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 [...]"* (art. 37, XXI, CF). Esse preceito constitucional, que ostenta eficácia direta e aplicabilidade imediata, fornece as balizas para o regramento infraconstitucional da matéria, atualmente delineado nas Leis n.º 8.666/93 e n.º 10.520/02, ambas de âmbito nacional, assim como na Lei Estadual n.º 9.433/05.

Conforme aqui já aduzido, a própria Constituição Federal de 1988 expressamente revestiu, a obrigatoriedade do procedimento licitatório, do caráter de norma impositiva para a Administração Pública, seja ela direta ou indireta. Cumpre, no entanto, averbar que aquela imposição não é absoluta, comportando, pois, em hipóteses legalmente previstas, a contratação direta, desde que dispensável ou inexigível a adoção do procedimento licitatório.

Resumidamente, cabe esclarecer que enquanto a inexigibilidade decorre da impossibilidade jurídica do certame entre licitantes, a dispensa apresenta-se quando, havendo a possibilidade de competição, e sendo hipótese legalmente permitida, o administrador, em ato discricionário, resolve não licitar. O rol de hipóteses permissivas da dispensabilidade de licitação

(art. 24 da Lei n.º 8.666/93) é exaustivo, ao passo que o elenco de possibilidades de inexigibilidades (art. 13 c/c art. 25 da Lei n.º 8.666/93) é ilustrativo.

No tocante aos contratos administrativos, estes representam a celebração de ajustes entre a Administração Pública e terceiros, com vistas a alcançar os mais diversos objetivos, sempre visando atender ao interesse público. Podem ter por objeto, dentre outros: serviços, obras, compras e alienações. Na lição do administrativista José dos Santos Carvalho Filho, contratos administrativos são definidos como *"ajustes firmados entre a Administração Pública e um particular, regulados basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza um interesse público"* (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006).

Com estas considerações, passe-se à análise dos achados de auditoria mais relevantes, dentre os consignados no referido Relatório, realizando o cotejamento com as respostas apresentadas pelos gestores.

De acordo com a auditoria, foram identificadas falhas na formalização dos processos de dispensa emergencial. Dentre essas irregularidades está a falta de numeração sequencial das páginas dos processos, contrariando o disposto no art. 10, § 4º da Lei Estadual nº 12.209/11. Vejamos:

> **Art. 10** - Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, senão quando a lei exigir, podendo ser utilizados modelos padronizados pela Administração.
>
> **§ 4º- Os autos do processo deverão ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas**, desde o ato de instauração, vedado o desentranhamento de qualquer documento sem autorização motivada da autoridade competente. (grifo nosso)

Em resposta, os gestores informaram que as falhas na formalização dos processos consistentes na ausência de numeração e rubrica nas páginas já foram regularizadas.

Cumpre pontuar que, em que pese tal irregularidade ter aparência, num primeiro momento,

de consistir numa falha de caráter meramente formal, tal medida é imprescindível para a garantia da lisura do processo tendo em vista que garante o controle das peças processuais já anexadas quanto àquelas a serem juntadas ao longo do procedimento.

A auditoria apontou ainda a ocorrência de contratação de serviços sem a discriminação dos custos unitários, contrariando o quanto disposto no art. 8º, inciso II da Lei Estadual nº 9.433/05 o qual dispõe:

> **Art. 11** - Nenhuma obra ou serviço será licitado ou contratado, sob pena de nulidade dos atos e responsabilidade de quem lhe deu causa, sem que se atenda aos seguintes requisitos:
>
> **V** - estimativa do orçamento do empreendimento, **detalhado em planilhas que expressem a composição de seus custos unitários,** disponíveis para consulta de qualquer cidadão; (grifamos)

Tal medida se mostra essencial para a constatação, pelo controle interno e externo, de que os valores dos serviços e dos materiais previstos estão em consonância com aqueles praticados no mercado.

Em resposta, os gestores informaram que já cobrou do setor responsável mais atenção e observância do que estabelece a Lei e que todas as contratações só estão sendo autorizadas após o detalhamento de todos os requisitos exigidos.

Cumpre a este Tribunal de Contas verificar por meio de auditorias futuras, se as medidas anunciadas pelos gestores realmente foram adotadas no âmbito da CBPM.

Foi identificada ainda a existência de contratação irregular tendo em vista que não foi identificada pela auditoria a situação emergencial apta a fundamentar a referida contratação. De acordo com as informações contidas nos autos, a Empresa Cimedic Manutenção de Equipamentos Hospitalares foi contratada por meio da dispensa nº 01/2015 no valor de R$ 22.500,00, cujo objeto era a manutenção corretiva de arco cirúrgico, com reposição de peças.

A contratação foi fundamentada no art. 59, inciso IV da Lei nº 9.433/05 o qual dispõe:

> **Art. 59** – É dispensável a licitação:

> **IV** - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Sobre o tema, Marçal Justen Filho descreve as situações capazes de fundamentar a contratação direta dispensa emergencial.

> No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico, Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores[1].

O Tribunal de Contas da União, por sua vez, tem entendimento firmado no sentido de que a situação de emergência ocasionada pela falta de planejamento do gestor descaracteriza a situação autorizativa da dispensa de licitação. Vejamos:

> [...] para a regularidade da contratação por emergência é necessário que o fato não decorra da falta de planejamento, deve existir urgência concreta e efetiva de atendimento, exista risco concreto e provável e a contratação seja o meio adequado de afastar o risco. [TCU. Processo n° 014.243/93-8. Decisão n° 374/1994 – Plenário].

Conforme exposto, o Constituinte originário de 1988 elegeu como regra (art. 37, inciso XXI), a necessidade de procedimento licitatório para a contratação de obras, serviços, compras e

[1]Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética: São Paulo, 2009, p. 294.

alienações, ressalvando apenas os casos previstos em lei. Dessa forma, a exceção prevista em lei deve ser analisada com temperamento, ser interpretada de forma restritiva, e, quando ocorrer, ser acompanhada de vasto lastro probatório a justificar a ausência de procedimento licitatório.

Em resposta ao questionamento realizado pela auditoria, os gestores informaram que a contratação por dispensa emergencial para prestação do serviço de manutenção corretiva do arco cirúrgico ocorreu devido à recusa das empresas prestadoras deste tipo de serviço em contratar com a Administração nos termos padrão da Procuradoria do Estado da Bahia.

A nosso ver, tal justificativa não veio acompanhada de comprovação do quanto alegado, tendo em vista que os procedimentos de dispensa, por consistirem em medidas excepcionais, devem ser acompanhados de farta documentação apta a comprovar, de forma inequívoca, a necessidade de contratação direta.

A auditoria apontou ainda ausência de formalização do termo de contrato em dispensas. De acordo com a auditoria, foi observado nos processos referentes às dispensas para a prestação de serviços de manutenção em equipamento do Hospital Geral Prado Valadares, que todos foram adquiridos e pagos mediante nota de empenho, não havendo, portanto, formalização de contrato para respaldar a prestação de tais serviços.

Em resposta, os gestores afirmaram que nos próximos processos será realizada a formalização contratual para todo e quaisquer serviços prestados, em que pese a Administração tenha entendido que, no caso em comento, estaria amparado pelo Art. 132 da Lei nº 9.433/05.

Vejamos o teor do dispositivo invocado pelos gestor do HGPV:

> **Art. 132 – O instrumento de contrato é obrigatório** nos casos de concorrência e tomada de preços, bem como **nas dispensas, inexigibilidades** e pregão cujos preços estejam compreendidos nos limites daquelas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. *(grifamos)*
>
> [...]
>
> §3º – É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista nesse artigo, a critério da Administração e independentemente do seu valor,

> nos caos de comprar com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, das quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

Entendemos que a manutenção corretiva de arco cirúrgico não se enquadra na exceção prevista no §3º do artigo supracitado. A manutenção de aparelhos hospitalares se revestem de maior complexidade e, portanto, demandam maiores formalidades na contratação a exemplo de garantia das peças de reposição e do próprio serviço de reparo. Tal fato se mostra mais necessário ainda considerando que, conforme afirmado pelos gestores, a empresa contratada foi a única a se disponibilizar para prestar o serviço. Ratando-se de aparelho imprescindível como é o caso do arco cirúrgico, consiste equívoco entender que a realização do serviço e a reposição de peças, por si só, exaurem a obrigação da contratada. Tal atitude gera insegurança jurídica tendo em vista que desobriga imediatamente a empresa perante a Administração Pública.

Considerando a resposta do gestor, no sentido de que os próximos processos serão acompanhados de instrumento contratual, é preciso que este Tribunal verifique o cumprimento desse procedimento nas próximas inspeções.

3. CONCLUSÃO

Dessa maneira, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas **OPINA:**

a) que este Tribunal de Contas **determine** aos gestores do Hospital Geral Prado Valadares e da SESAB que adotem medidas aptas a evitar a reincidência das ocorrências apontadas no exercício de 2015, sob pena de ser considerado, por este Ministério Público de Contas, como ato doloso, a continuidade das situações irregulares aqui apontadas, notadamente aquelas relativas ao controle de bens e materiais, bem como de procedimentos licitatórios e formalização e execução dos contratos;

b) que este Tribunal **verifique**, nas inspeções futuras realizadas no âmbito do Hospital Geral Prado Valadares se as medidas reparadoras das irregularidades detectadas pela auditoria, anunciadas pelos gestores, foram realmente implementadas e capazes de impedir a reincidência das ilegalidades praticadas na gestão desta Unidade de Saúde;

c) pela **aplicação da multa** prevista no art. 35, incisos II e III da LC 005/91, ao Sr. Bráulio

José Ferreira Neto (gestor do HGPV a partir de 17/01/2015) pelas irregularidades apontadas no bojo desta auditoria, as quais demonstraram falhas na gestão e no gerenciamento da unidade;

d) pela **juntada** do presente processo auditorial às contas da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB) referentes ao exercício de 2015.

É o parecer.

Salvador, 13 de setembro de 2016.

MARCEL SIQUEIRA SANTOS
Procurador do Ministério Público de Contas

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS
ENCAMINHE-SE
Gab. Exmo Sr Cons. Relator
EM 14/09/16