



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 01925/11

Interessado: Instituto de Assistência à Saúde do Servidor - IASS.

Natureza: Prestação de Contas - Exercício de 2010.

EMENTA: Direito Constitucional e Administrativo. IASS – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2010. Despesas sem licitação. Ausência de repasse a quem de direito de valores retidos. Despesas sem prévio empenho. Falha no controle de estoque de materiais. Irregularidade das contas. Aplicação de multa. Representação ao MPF, Procuradoria Geral de Justiça e Procuradoria da Fazenda Nacional. Recomendação.

PARECER Nº 01597/11

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Instituto de Assistência à Saúde do Servidor - IASS, sob a gestão do Sr. Antonio Gualberto Viana Chianca, referente ao exercício de 2010.

A d. Auditoria, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou a ocorrência de diversas eivas em seu relatório preliminar de fls. 92/110.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a notificação do interessado, que apresentou esclarecimentos de fls. 113/131.

Após analisar a defesa apresentada, o Órgão Auditor desta Corte apurou, em relatório de fls. 134/144, a permanência dos seguintes fatos:

1. *Ausência de procedimento licitatório no montante de R\$ 18.736,60.*
2. *Pagamentos efetuados relativos a despesas com laboratórios, hospitais e clínicas conveniadas, ocorridas em 2009 sem que tenha havido o empenhamento devido e foram pagos em 2010.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 01925/11

3. *Deixaram de ser repassados a quem de direito os valores retidos na fonte e agrupados na conta depósitos de diversas origens oriundos deste e de exercícios anteriores.*
4. *As aquisições de material de consumo, realizadas por meio de adiantamentos, não são registradas no sistema de controle de estoque do almoxarifado.*
5. *Diversos materiais são movimentados sem registros no sistema de controle.*
6. *Irregularidades nos contratos das clínicas, laboratórios, hospitais e médicos prestadores de serviços ao IASS.*
7. *Existência de 72 servidores do IASS à disposição de outros Órgãos com ônus para o Instituto, contrariando o art. 90 da Lei Complementar nº 58/03.*

Logo após, os autos forma enviados ao Ministério Público para análise e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

Preliminarmente, é interessante mencionar que o IPEP, com a criação da autarquia PB PREV (Lei nº 7.517, no ano de 2003), perdeu a atribuição anterior de previdência social e passou a denominar-se de INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DO SERVIDOR. Assim, passa-se à análise das falhas constatadas no exercício financeiro de 2010.

Constatou-se a realização de despesas sem a devida realização de licitação no montante de R\$ 18.736,60. Conforme asseverou a Unidade Técnica, às fls. 103/104, houve fracionamento de despesas com o claro intuito de evitar a aquisição de materiais através de procedimento licitatório.

O Tribunal de Contas da União, em decisão de longa data, já se pronunciava acerca da obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório para nova aquisição de igual natureza, semelhança ou afinidade, vejamos:

“Mesmo com recebimentos irregulares ou em atrasos de créditos orçamentários, a rigor, ao se proceder a uma aquisição por dispensa de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 01925/11

licitação por pequeno valor, fundamentado no Inciso II Art 24 da Lei nº 8.666/93, e verificada a necessidade de nova aquisição de igual natureza, semelhança ou afinidade, também de pequeno valor, mas cuja soma com a primeira ultrapasse o referido limite, essa segunda aquisição deverá ser realizada por licitação na modalidade de convite, sob pena de verificar o fracionamento da despesa.

Pois se fosse possível proceder a outra dispensa, o critério seria absoluto e quaisquer aquisições de pequeno valor poderiam ser realizadas sucessivamente por dispensa de licitação". (Decisão nº 253/1998 –TCU/Primeira Câmara)

A licitação é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, bem como se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Assim, descuidar da licitação constitui **afronta à legalidade** dos atos de gestão pública.

Despesas para a aquisição de bens, realização de obras ou contratação de serviços sem o prévio procedimento de licitação exigido, cujos objetos não se enquadram em qualquer das hipóteses de licitação dispensada, dispensável ou inexigível, contraria o preceituado no art. 37, XI, da Carta Federal, e na Lei nº 8.666/93. *In verbis:*

Art. 37. (...)

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as **obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

Desse modo, é necessário recomendar-se à atual gestão a relembrar os fundamentos da obrigatoriedade do procedimento licitatório e a sua utilização como instrumento de busca do acordo mais vantajoso para o Poder Público, preservando a isonomia entre as partes concorrentes e assegurando contratações mais seguras e eficientes. Outrossim, a eiva enseja a irregularidade das contas do ex-gestor.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 01925/11

O Órgão de Instrução constatou que no exercício em análise foi realizada a execução de despesas sem o correspondente empenho prévio. De fato, às fls. 95 dos autos, assim pronunciou-se o Corpo Técnico: *“No último trimestre do exercício anterior não ocorreu o empenhamento das despesas realizadas pelas clínicas e hospitais credenciados, embora o serviço tenha sido prestado, de forma que a referida despesa foi empenhada e paga no exercício analisado, através do elemento de despesa “92” – Despesas de Exercícios Anteriores. Esta prática já vem sendo adotada pelo Instituto há algum tempo, tendo sido registrada nos relatórios da Auditoria da análise das contas anuais dos exercícios de 2007, 2008 e 2009. Tal procedimento afronta o regime de competência da despesa governamental, bem como contraria o princípio do prévio empenho, disciplinados nos artigos 35 e 60 da Lei nº 4.320/64, respectivamente. Desta forma conclui-se que deixaram de ser contabilizadas em 2009 despesas de competência daquele exercício, onerando o orçamento do IPEP em 2010 (...).”*

A esse respeito, cabe mencionar que a despesa pública passa pelas fases de empenho, liquidação e pagamento. A primeira das mencionadas fases é a principal, tendo em vista o que determina a Lei 4.320/64:

Art. 60. É vedada a realização da despesa sem prévio empenho.

O desrespeito a tal determinação legal ocasiona uma flagrante afronta ao princípio da segurança na execução orçamentária, o qual se perfaz essencial em qualquer gestão orçamentária. Tal conduta constitui infração às normas de direito financeiro, e ensejam a aplicação de multa do art. 56 da LOTC/PB ao responsável.

Além disso, verificou-se que deixaram de ser repassados a quem de direito os valores retidos na fonte e agrupados na conta depósitos de diversas origens oriundos do exercício em análise e de exercícios anteriores.

Os valores retidos e não repassados, conforme quadro de fls. 99, a título de IRRF-PF, PBPREV, IRSS, ISS, INSS (crime tipificado no art. 168-A do Código Penal), entre outros, são de responsabilidade tanto do gestor do exercício em que foram retidos, bem como dos subseqüentes. O repasse não ocorrido em um exercício financeiro não deixa de ser devido nos posteriores.

Nesse sentido, deve ser alertada a atual gestão do IASS, a fim de que consume o repasse em tela, em conformidade com as normas legais, sem prejuízo de representação ao Ministério Público Federal, à Procuradoria Geral de Justiça do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 01925/11

Estado, e à Procuradoria da Fazenda Nacional para tomada das providências cabíveis diante dos indícios de ilícitos cometidos.

As máculas relacionadas nos itens 4 e 5 dizem respeito à falhas no sistema de controle de materiais do IASS. Nesse contexto, deve ser recomendado ao atual gestor a implantação de um sistema de controle de estoque eficiente, a fim de dar transparência aos atos ocorridos em seu interior, bem como melhor conservar e manter o estoque de bens de consumo utilizados pela Instituição.

Quanto às irregularidades nos contratos das clínicas, laboratórios, hospitais e médicos prestadores de serviços ao IASS, o interessado assim se manifestou em sua peça defensiva, às fls. 117/118:

“Em março de 2010, foi determinado pela Controladoria, através do Parecer nº 092/2010 (Doc. 06), que o IASS deveria anular todos os contratos oriundos do ano anterior, e promover uma licitação para celebrar novos contratos de credenciamento. Ante a demora na promoção de uma licitação desse porte e complexidade, a CGE orientou que o IASS fizesse contratos emergenciais para não causar a descontinuidade da prestação dos serviços prestados.

*E assim foi feito. Todas as orientações contidas no parecer da CGE foram rigorosamente cumpridas. Foi feita uma concorrência e houve a celebração de contratos com aqueles que obtiveram êxito no procedimento licitatório. **Assim, todos os contratos de credenciamento foram encaminhados a CGE para registro na forma legal.***

Embora os contratos de credenciamento, até o fim de 2010, ainda não tivessem recebido seus respectivos números de registro na CGE, os serviços foram prestados, com o atendimento aos usuários do IASS, uma vez que a interrupção desses serviços traria consequências drásticas aos servidores. Considerando que a saúde é direito fundamental e que a sua prestação um dever do Estado, nada mais justo e sensato do que envidar esforços para que não houvesse interrupção na prestação dos serviços.

Dessa forma, invocando o princípio da razoabilidade, não nos parece plausível que houvesse suspensão na prestação dos serviços por ausência de registro nos contratos, até porque todas as providências foram tomadas para regularização do registro, de tudo ciente o órgão de controle estatal, no caso a CGE”.

O Ministério Público Especial entende que o ex-gestor do IASS tomou todas as providências visando o registro dos contratos de credenciamento firmados



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 01925/11

pelo Instituto, não sendo de sua responsabilidade o não registro pela CGE, uma vez que apenas a este órgão compete essa atribuição.

Por fim, verificou-se, no caso em tela, a existência de 72 (setenta e dois) servidores do IASS cedidos a outros órgãos, porém com ônus para o instituto original. A cessão de servidores, embora ainda presente nos dias atuais, vai de encontro com o instituto do concurso público, pois o cedido passa a ocupar cargo que deveria ser preenchido por meio de regular certame. Ainda assim, é permitida nos casos presentes no art. 90 da LC 58/03 e seus parágrafos:

“Art. 90 - O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses:

I- para exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

II- em casos previstos em leis específicas.

§ 1º - na hipótese do inciso I, sendo a cessão para órgãos ou entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o ônus da remuneração caberá ao órgão ou entidade cessionário.

§ 2º - Na hipótese de o servidor cedido a empresa pública ou sociedade de economia mista, nos termos das respectivas normas, optar pela remuneração do cargo efetivo, a entidade cessionária reembolsará as despesas realizadas pelo órgão ou entidade cedente.

§ 3º - A cessão far-se-á mediante Portaria publicada no Diário Oficial do Estado”.

Acontece que, na hipótese em questão, os servidores, embora a serviço de outro Órgão, permanecem sendo remunerados pelo IASS. A justificativa defensoria, segundo a qual apenas foi cumprida decisão do Exmo. Secretário de Estado da Administração não deve prosperar, haja vista o dever do gestor de atuar sempre dentro da moralidade, isonomia e legalidade administrativas.

Urge, pois, que a autarquia em epígrafe tome as providências necessárias à regularização do seu quadro de pessoal. Induvidosa se faz, nesse sentido, a necessidade de aplicação de multa ao ex-gestor Antonio Gualberto Viana Chianca, em face do descumprimento da Legislação citada, conforme preceitua a Lei Orgânica desta Corte de Contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 01925/11

ISTO POSTO, opina este *Parquet* junto ao Tribunal de Contas pela:

1. **IRREGULARIDADE** da prestação de contas do Instituto de Assistência à Saúde do Servidor - IASS, ora examinada, relativa ao exercício de 2010;
2. **APLICAÇÃO DE MULTA** ao ex-gestor, Sr. Antonio Gualberto Viana Chianca, com fulcro no artigo 56 da LOTCE.
3. **REPRESENTAÇÃO** ao Ministério Público Federal, à Procuradoria Geral de Justiça do Estado, e à Procuradoria da Fazenda Nacional para tomada das providências cabíveis, diante dos fatos apontados no item 3.
4. **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão do Instituto de Assistência à Saúde do Servidor - IASS no sentido de evitar a repetição das falhas constatadas no exercício em análise em ocasiões futuras.

É como opino.

João Pessoa, 24 de novembro de 2011.

Marcílio Toscano Franca Filho, Dr. iur
Procurador do Ministério Público junto ao TCE/PB