



PARECER Nº 299/2013 - MPC/RR	
PROCESSO Nº.	0016/2008
ASSUNTO	PRESTAÇÃO DE CONTAS
ÓRGÃO	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE E FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE
RESPONSÁVEIS	EUGÊNIA GLAUCY MOURA FERREIRA (SESAU); FRANCISCO DAS CHAGAS BRITO (FUNDES); SUELEM MARIA DA SILVA OLIVEIRA (COOPERBRAS)
RELATOR CONSELHEIRO	REINALDO FERNANDES NEVES FILHO

EMENTA – PRESTAÇÃO DE CONTAS DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE - SESAU- EXERCÍCIO ANO 2007. PARECER PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS, APLICAÇÃO DE MULTA E IMPUTAÇÃO DE DÉBITO DECORRENTE DO DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 17, III, B, C/C ARTIGO 63, II, III, IV, AMBOS DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 006/94.

I – RELATÓRIO.

Trata-se de Prestação de Contas realizada pela SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE e pelo FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE, referente ao exercício ano 2007, figurando como responsáveis os senhores **Francisco das Chagas Brito, Eugênia Glaucy Moura Ferreira e Sulem Maria da Silva Oliveira.**



A prestação de contas da SESA/RR foi recebida provisoriamente pela DIFIP no dia 1º/04/2008 (fl. 248, vol. II, dos autos). Quanto à Prestação de Contas do Fundo a entrega provisória se deu em 1º/04/2008 (fl. 635, vol. IV, dos autos), mas, ante a necessidade de complementação de informações, foi devolvida à gestora para providências e rerepresentada em 15/04/2007 (fl. 626, vol. IV).

Nos autos constam diversos relatórios de auditorias, a saber:

1. **Termo de Visita nº 15/2007 - GEAGE** (fls. 04/08, vol. I). Foi o resultado da visita técnica que verificou denúncia sobre a utilização de medicamentos e materiais hospitalares vencidos nas unidades de saúde, constando sua veracidade e a inexistência de controle dos estoques, ausência de informatização para facilitar esse controle, bem como a correção de algumas irregularidades apontadas em visita anterior.

Tendo em vista a relevância dos problemas identificados, foi convocada Audiência nº 001/2008, conferindo a Sra. **EUGÊNIA GLAUCY DE MOURA FERREIRA** o prazo de 15 (quinze) dias para prestar informações e juntada dos documentos apontados no despacho à fl. 021, vol. I, dos autos.

A resposta foi apresentada às fls. 025 *usque* 153, esclarecendo que as correções já haviam sido providenciadas e anexando aos autos os documentos solicitados pelo Conselheiro Relator, que, por sua vez, determinou o prosseguimento da instrução processual (fls. 162, vol. I, dos autos).

2. **Relatório de Auditoria nº 109/2008** (fls.163/167, vol. I). Após a apresentação dos documentos e informações solicitadas pela Convocada, o Analista-Fiscal de Contas Públicas concluiu, entre outras considerações, pela juntada dos documentos referentes às contas prestadas ao exercício 2007, com fins de análise conjunta e completa.



O relatório de auditoria foi acatado e ratificado pela Diretora-Adjunta de Fiscalização das Contas Públicas, quanto às alíneas “a” e “b” da Conclusão, com a observação de que a análise dos documentos juntados aos autos pela Convocada subsidiará a análise simplificada da prestação de contas da SESAU, sem adentrar nos argumentos apresentados, os quais serão considerados quando da Análise da Defesa (art. 14, III, LC 006/94).

3. Relatório de Auditoria Simplificada nº 172/2008 - DIFIP (fls.1058/1064) que submetido à apreciação da DIFIP foi acatado parcialmente (fl.1065, vol. VI), destacando que os trabalhos de auditoria foram realizados com base somente em documentos acostados ao processo, não possibilitando aferir conclusões quanto à legalidade do dispêndio de recursos por parte da COOPERBRAS (uma cooperativa de profissionais).

A análise das prestações de contas da SESAU, exercício 2007, resultou em 10 (dez) achados de auditoria.

4. CONCLUSÃO

4.1. *Dos achados de Auditoria*

(a) A prestação de contas anual da Secretaria de Estado da Saúde – SESAU e do Fundo estadual de Saúde – FUNDES, relativas ao exercício de 2007, foram protocoladas nesta Corte de Contas, respectivamente em 16 e 15/04/2007, deixando de observar, portanto, o prazo definido no art. 7o. da Lei Complementar Estadual n. 006/94. (Subitem 2.2);

(b) Não houve uma consolidação das informações da SESAU/RR e do Fundo Estadual de saúde – FUNDES/SESAU/RR com a transferência dos bens patrimoniais deste àquela bem como a elaboração de Balanço Patrimonial e Demonstração da Variação Patrimonial da SESAU (Item 3.1, “g”);

(c) Não se encontra nos presentes autos a relação do estoque de medicamentos adquiridos com recursos do



FUNDES e colocado à disposição da SESAU e que, após a devida transferência, deve compor o patrimônio desta (item 3.1, "h");

(d) Ausência no sistema Auditoria Folha de Pagamento – AFP desta Corte informações sobre o item “Pessoal e Encargos Sociais” do grupo de “Despesas Correntes”, o que contraria o art. 1o. da IN n. 005/2004 – TCE/RR e sujeita a Responsável à multa prevista no art. 4o. do mesmo diploma normativo (Item 3.2, “b”);

(e) O Programa “Gestão do Processo de descentralização e Municipalização da Saúde” (R\$ 202.239,00), embora tenha recurso alocado no orçamento – dotação inicial, não teve nenhum valor emprenhado durante o exercício em análise, conforme quadro de detalhamento de despesa, à fl. 665-vol.IV. (Item 3.2, “d”);

(f) O FUNDES empenhou mais do que o valor arrecadado contrariando o disposto no art. 1o., § 1o., da LRF, que preceitua que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada, em que se previnam riscos, corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e sujeitando o gestor à multa prevista na Lei Orgânica deste TCE/RR (Subitem 3.3.1, “b”);

(g) O saldo contábil em 31/12/2007, apresentado na conciliação bancária às fls. 936-vol V-1-1.049-vol.VI, perfaz um montante de R\$ 26.288.730,62, divergindo em R\$ 9.902.996,27 do saldo apresentado na rubrica “Bancos Conta Movimento”, no Balanço Financeiro à fl. 704 – vol IV (Subitem 3.3.2, “a”);

(h) Consta no Balanço Patrimoniais do FUNDES (fl.705-vol.IV) o grupo “Estoques” (R\$ 58.496.167,65) e o grupo “Ativo Permanente – Imobilizado” (R\$ 29.170.398,46) em desacordo com a norma prevista no art. 71 da Lei Federal n. 4.320/64 (Subitem 3.3.3, “c”);

(i) Não houve registro, nas Mutações Patrimoniais ativas, dos materiais de consumo adquiridos no exercício, e nem das baixas dos mesmos, nas variações passivas, conforme depreende-se do valor lançado a débito e a crédito nas rubricas “Estoque – Material de Consumo” e “Almoxarifado”, no balancete (fls. 647/57-vol.IV)



contrariando o que determina os art. 100 e 104 da Lei 4.320/64. (Subitem 3.3.4, “a”);

(j) Constata-se na Demonstração da Variação Patrimonial (706-vol. IV) a ausência da baixa de bens móveis, imóveis e dos bens alocados em estoque, pelos respectivos valores totais (Subitem 3.3.4, “b”).

4. **Relatório de Auditoria Complementar nº 169/2008** (fls. 1.066/1069). Foi realizado em atendimento à Ordem de Serviço nº 076/2008 para, especificamente, analisar os processos licitatórios apresentados à fl. 168 (vol. I) até 231 (vol. II), o qual foi acatado e ratificado pela Controladoria das Contas Públicas e DIFIP.

Esse relatório complementar indicou 3 (três) irregularidades, a saber:

III – CONCLUSÃO

Em face do acima exposto, opina-se pela citação da responsável, para o exercício constitucional da ampla defesa acerca das situações descritas nos números 1, 3, 4, do item 2 (ANÁLISE), sem prejuízo dos achados constantes do Relatório n. 093/2008, às fls. 1053-1064, vol. VI;

2. DA ANÁLISE:

1) Na contratação não restou aplicado o CAP (Coeficiente de Adequação de Preços), equivalente a **24,69%** sobre o preço de fábrica, previsto no art. 4o., da RESOLUÇÃO CMED n. 4, de 18-12-06. Nos termos do art. 2o. Da citada resolução, o CAP é um desconto mínimo obrigatório, a ser aplicado sempre que forem realizadas vendas de medicamentos destinados aos entes políticos das três esferas de Governo (União, Estados e Municípios). Com a aplicação com CAP sobre preço de fábrica, obtém-se o PMVG (Preço Máximo de Venda ao Governo);

3) Contratação precedida de pregão **presencial**, a exemplo de todos os pregões realizados pela SESA/RR. Tal situação restringe o caráter competitivo, sendo que o



*pregão eletrônico, a exemplo do que ocorre obrigatoriamente com o Governo Federal, nas aquisições de medicamentos, proporcionará à Administração Pública uma maior competitividade, com a consequente possibilidade de adquirir mercadorias/produtos por preços menores. Assim, o gestor deixou de homenagear os princípios da **ampla competitividade** e da **economicidade**, em tese. Por tal situação, o gestor deve apresentar defesa;*

*4) A licitação ocorreu com a competitividade **por lote**, e não **por item**. Tal situação **restringe o caráter competitivo**, com possíveis reflexos no princípio da **economicidade**, visto que reduz a quantidade de possíveis interessados nos fornecimentos.*

Em virtude da relevância da situação, a Prestação de Contas foi transmutada para ordinária (fls. 1072 e 1077), com a ampliação das diligências, bem como a realização de auditoria sobre as despesas realizadas pela COOPERBRAS.

5. **Relatório de Auditoria Simplificada nº 0207/2008 – DIFIP**, à fls. 1430/1482, foi ratificado pelo Diretor em Exercício da DIFIP (fls.1484/1485) que sugeriu a citação também dos senhores **Francisco das Chagas Brito** (Coordenador do FUNDES) e **Suelem Maria da Silva Oliveira** (Presidente da COOPERBRAS), considerando que o Sistema Estadual de Saúde, à época, era operacionalizado pela COOPERBRAS.

Nesse relatório, foram apontados 38 (trinta e oito) achados de auditoria. Textualmente:

8.1. DOS ACHADOS DE AUDITORIA:

*8.1.1. **Ilegalidade na contratação da COOPEBRAS pelo Governo do estado de Roraima-SESAU, para executar serviços de prestação de serviços em áreas-fins do Estado, não consubstanciando ato cooperativo, conforme prescrito no art. 79 da Lei 5.764/71, alterada pela Lei 7231/84,***



conforme art. 1o., VI e art. 63, III da Lei Complementar 006/94, de acordo com o descrito no **subitem 2.2**, deste relatório;

8.1.2. Descumprimento do art. 37, inciso II da Constituição Federal, uma vez que a contratação temporária de pessoal para exercer atividade permanente consiste em burla a concurso público, conforme descrito no **subitem 2.2**, deste relatório;

8.1.3. Utilização de modalidade de licitação não apropriada (Pregão) para a contratação da cooperativa, segundo o **subitem 2.2**;

8.1.4. Necessidade de discriminação do valor relativo às Sobras Brutas, tendo em vista seu possível subdimensionamento, conforme o **subitem 3.b**;

8.1.5. Apresentação de quadros de faturamento não condizentes com a situação fática da cooperativa, conforme o **item 3.d.**, deste relatório;

8.1.6. Ausência de detalhamento, nas notas fiscais de todo o exercício auditado, acerca da discriminação do que foi efetivamente pago, descumprindo o disposto na Cláusula Décima, caput, conforme descrito no **item 3.e.**, deste relatório;

8.1.7. Profissionais de saúde exercendo cargos/funções públicas simultaneamente com atividades em entidade privada, com incompatibilidade de carga horária, de acordo com o **subitem 4.1.**;

8.1.8. Inclusão, pela COOPEBRAS, de dias de descanso (sábados) como turno normal de trabalho, de acordo com o **subitem 4.2.1.**;

8.1.9. Ajuste e pagamento de jornada de trabalho inexecutável ao médico Fernando Pereira Oliveira pela COOPEBRAS, conforme o **subitem 4.2.1.**;

8.1.10. Médicos remunerados por carga inferir à acordada com a cooperativa, segundo o que dispõe o **subitem 4.2.1.**;

8.1.11. Remuneração de profissionais médicos mediante carga horária de plantões irreal, de acordo com o **subitem 4.2.2.**;

8.1.12. Médicos exercendo a atividade com choque de horário entre o turno normal de trabalho e o de plantões,



conforme o **subitem 4.2.2.**;

8.1.13. Médicos exercendo a atividade com anormalidade na remuneração, segundo o **subitem 4.2.3.**;

8.1.14. Servidores públicos não pertencentes à área de saúde associados da COOPEBRÁS com incompatibilidade de carga horária, de acordo com o **subitem 4.3.**;

8.1.15. Cooperados da área de saúde lotados em unidades/setores administrativos da SESAUI, em desacordo com a Cláusula Primeira – do Objeto, do Contrato n. 108/2005, de conformidade com **subitem 4.4.a.**;

8.1.16. Servidores/cooperados não pertencentes à área de saúde lotados em unidades/setores administrativos da SESAUI percebendo remunerações sem respaldo legal, de conformidade com **subitem 4.5.a.**;

8.1.17. Pagamento a associados/servidores, muitos dos quais já estavam sendo remunerados pelo Governo do Estado de Roraima/SESAUI como efetivos e/ou comissionados, ensejando, dessa forma, o enriquecimento sem causa deles, segundo o **subitem 4.5.b.**;

8.1.18. Atuação da COOPEBRÁS como apêndice do Governo do Estado de Roraima a contratar, remunerar e colocar à disposição da SESAUI, expressivo número de associados em cargos típicos de carreira da administração pública (Economista, Administrador, Contador, Químico), caracterizando burla ao dispositivo do concurso público, segundo o **subitem 4.5.c.**;

8.1.19. Admissão pela COOPEBRÁS, de médicos e outros profissionais da saúde, sem a apresentação de quaisquer comprovantes de escolaridade, de acordo com o **subitem 4.6.**;

8.1.20. Admissão pela COOPEBRÁS, de profissionais não pertencentes à área de saúde, sem a apresentação de quaisquer comprovantes de escolaridade, de acordo com o **subitem 4.6.**;

8.1.21. Pessoas admitidas como cooperados mediante a apresentação de documentação precária, conforme o **subitem 4.7.**;

8.1.22. Admissão, remuneração e lotação de



*cooperados em afronta à Cláusula Primeira do Contrato n. 108/2005 e ao inciso II, art. 37, da CF/88, de acordo com o **subitem 4.8.**;*

*8.1.23. Gestores da SESAU/FUNDES associados e remunerados pela COOPEBRÁS, de conformidade com o **subitem 4.9.**;*

*8.1.24. Associados da COOPEBRAS remunerados como cooperados e serviços prestados, de forma simultânea, segundo o apresentado no **subitem 4.10.**;*

*8.1.25. Pagamentos à cooperada Sandra Suely **Raiol** de Queiroz, a título de serviços prestados no cargo de conselheira da COOPEBRÁS, sem a apresentação de documentos que comprovassem sua nomeação/eleição (atas das assembléias), conforme o **subitem 4.10.**;*

*8.1.26. Cooperada residente em localidade estranha às atividades desenvolvidas pela COOPEBRÁS, de acordo com o **subitem 4.11.**;*

*8.1.27. Cooperado exercendo cargo para o qual não estava habilitado, de conformidade com o **subitem 4.12.**;*

*8.1.28. Dirigente da COOPEBRÁS remunerado pela cooperativa e lotado na SESAU, segundo o **subitem 4.13.**;*

*8.1.29. Inconsistência quanto ao número de médicos e valores pagos, de acordo com o **subitem 4.14.a.**;*

*8.1.30. Divergência entre o preço de compra dos serviços médicos informado e os valores efetivamente pagos aos clínicos gerais com dedicação exclusiva no interior, conforme o **subitem 4.14.b.**;*

*8.1.31. Inexistência de parâmetros objetivos para a remuneração dos profissionais médicos, de acordo com os **subitens 4.14.c e 4.14.d.**;*

*8.1.32. Pagamento de valores relativos a rubricas como interiorização, junta médica, coordenação, dentre outras, não previstas em contrato, como descrito no **subitem 4.14.e.**;*

*8.1.33. Associados da COOPEBRÁS pagos pela entidade e lotados em fundação privada, segundo o **subitem 4.15.**;*

*8.1.34. Atuação do FUNDES/SESAU financiando, em tese, a COOPEBRÁS, em desacordo com o art. 63, da Lei n. 4.320/64, de conformidade com o **item 5.**;*



8.1.35. Ausência de atesta na Nota Fiscal n. 03232 e não comprovação da regularidade fiscal antes do pagamento da contratada, referentes ao Processo n. 01904/07-30, como descrito no **subitem 7.e.**;

8.1.36. Inexistência de formalização do contrato, nos termos do art. 62 da Lei 8.666/93, relativa ao Processo n. 03662/07-74, conforme o **subitem 7.f.**;

8.1.37. Irregularidades quanto ao Processo n. 01903/07-78: não formalização do instrumento de contrato (art. 62 da LLC); inexistência do atesto na Nota fiscal n. 3150 e falta de comprovação no que se refere à regularidade fiscal da empresa para pagamento, de acordo com o previsto no **subitem 7.g.**;

8.1.38. alteração contratual para elevação do valor inicialmente pactuado, em tese, sem motivo plausível, conforme o **subitem 6.**

Os aludidos Relatórios de Auditorias foram acatados pelo Controlador de Contas Estaduais, bem como acatado e ratificado pelo Diretor da DIFIP (fls. 1485 – vol. VIII), sendo, portanto, sugerida a citação dos senhores abaixo nominados para apresentarem defesa quanto aos achados de auditoria dos relatórios supra, o que foi acolhido pelo Conselheiro Relator (fls. 1487 - vol. VIII, dos autos) :

RESPONSÁVEL	ACHADOS DE AUDITORIA A SEREM JUSTIFICADOS NA DEFESA	DATA DA CITAÇÃO VÁLIDA PARA FINS DE VERIFICAR A INTERRUPTÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL
Eugênia Glaucy Moura Ferreira	- Relatório de Auditoria Simplificada 172/2008 - item 4 – Conclusão, subitem 4.1, alíneas “a” até “c” e “e” até “j” (fls. 1063/1064); - Relatório de Auditoria (complementar) nº 169/2008 – item 2 - subitens 1,3 e 4;	06/04/2009- fls. 1492 e fls. 1.494, vol. VIII



	- Relatório de Auditoria nº 207/2008 – item 8, subitens 8.1.1 até 8.1.38 , devendo ser observado o quadro inserido no subitem 8.2.1 (fls.1481/1482).	
Francisco das Chagas Brito	- Relatório de Auditoria nº 207/2008 – item 8, subitens 8.1.1 até 8.1.38 , devendo ser observado o quadro inserido no subitem 8.2.1 (fls.1481/1482).	Citação válida, via Aviso de Recebimento - 06/04/2009 – fls. 1.498, vol. VIII
Suelem Maria da Silva Oliveira	- Relatório de Auditoria nº 207/2008 – item 8, subitens 8.1.1 até 8.1.38 , devendo ser observado o quadro inserido no subitem 8.2.1 (fls.1481/1482).	Citação válida: 06/04/2009 – fls. 1.490, vol. VIII

Após a regular citação, os Responsáveis entregaram tempestivamente suas justificativas de defesa (fls.1.500 / 1.520 - vol. VIII; fls. 1524/1540 e fls. 1544/1560 - vol. VIII), conforme certificado à fl. 1.561, - vol. VIII, dos autos.

A Apreciação da Defesa foi realizada à fls. 1562/1571, vol. VIII, dos autos.

Por força de ofício e anexos apresentados pelo Senador Mozarildo Cavalcanti solicitando investigações nos gastos da SESAU realizados no período de 2007 à 2010, foi realizada, às fls. 1598/1600, vol. VIII, a NOTA TÉCNICA DE ESCLARECIMENTO Nº 011/2011 cuja conclusão foi no sentido que a despesa extra no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) - processo 08861/08 - foi realizada no exercício 2010, razão por que o ofício do Senador da República e o Parecer ESCON nº 3052 deveriam ser encaminhados ao relator das contas desse exercício para as providências.

A referida Nota Técnica foi acatada pelo Controlador das Contas Estaduais (fls. 1.601, vol. IX), acolhendo o Conselheiro Relator a sugestão dos auditores.



Após os procedimentos de praxe, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação sobre a ordem jurídica processual.

Vieram os autos para análise e parecer.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Nos termos do art. 1º, I, da Lei Complementar 006/94, compete ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima julgar as contas da Assembleia Legislativa, Câmara Municipais, Tribunal de Justiça, Ministério Público Estadual, dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das entidades da administração direta, indireta, incluídas as fundações e sociedade instituídas e mantidas pelo Estado e pelos Municípios.

Ainda nos termos do §1º do art. 1º da citada Lei Complementar, a fiscalização que compete a Egrégia Corte de Contas tem por finalidade verificar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão e das despesas decorrentes, bem como a aplicação de subvenções, auxílios e a renúncia de receitas.

Cabe ao *Parquet* de Contas, no caso em apreço, dizer a ordem jurídica processual (art. 14, IV, LC006/94).

Ante o princípio da economicidade processual e vencidos os aspectos formais, passa-se à apreciação dos achados de auditoria em contraposição as justificativas da Defesa apresentadas pelos Responsáveis:

➤ **RELATÓRIO DE AUDITORIA SIMPLIFICADA 172/2008:**

Item 4 – Conclusão, subitem 4.1, alíneas “a” até “c” e “e” até “j”



EUGÊNIA GLAUCY MOURA FERREIRA

Para os achados de auditoria do presente relatório, a Responsável Eugênia Glaucy Moura Ferreira não apresentou defesa. Desse modo, considerando que as irregularidades indicadas pelo Controle Externo não foram justificadas, não há como as considerar sanadas.

a) A prestação de contas anual da Secretaria de Estado da Saúde – SESAU e do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES, relativas ao exercício de 2007, foram protocoladas nesta Corte de Contas, respectivamente em 16 e 15/04/2007, deixando de observar, portanto, o prazo definido no art.7º da Lei Complementar Estadual nº 006/94:

A prestação de contas da SESAU/RR foi recebida provisoriamente pela DIFIP no dia 1º/04/2008 (fl. 248, vol. II, dos autos). Quanto à Prestação de Contas do Fundo, a entrega provisória se deu em 1º/04/2008 (fls. 635 dos autos), mas, ante a necessidade de complementação de informações esta foram devolvidas à gestora para providências e reapresentadas em 16 e 15/04/2007, respectivamente.

De fato, o prazo determinado no artigo 7º da LC nº 006/94, isto é, **até 31 de março do exercício subsequente**, não foi respeitado, razão pela qual a multa pelo atraso deve ser aplicada, nos termos do §2º, do referido artigo.

b) Não houve uma consolidação das informações da SESAU/RR e do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES/SESAU/RR com a transparência dos bens patrimoniais deste àquela bem como a elaboração de Balanço Patrimonial e Demonstração da Variação Patrimonial da SESAU.

c) Não se encontra nos presentes autos a relação do estoque de medicamentos adquiridos com recurso do



FUNDES e colocado à disposição da SESAU e que, após a devida transferência, deve compor o patrimônio desta.

i) Não houve registro, nas Mutações Patrimoniais ativas, dos materiais de consumo adquiridos no exercício, e nem das baixas dos mesmos, nas variações passivas, conforme depreende-se do valor lançado a débito e a crédito nas rubricas “Estoque – Material de Consumo” e “Almoxarifado”, no balancete (fls. 647/57-vol.IV) contrariando o que determina os art. 100 e 104 da Lei 4.320/64. (Subitem 3.3.4, “a”);

j) Constata-se na Demonstração da Variação Patrimonial (706-vol. IV) a ausência da baixa de bens móveis, imóveis e dos bens alocados em estoque, pelos respectivos valores totais (Subitem 3.3.4, “b”).

h) Consta no Balanço Patrimonial do FUNDES (fl. 705-vol. IV) o grupo “Estoques” (R\$ 58.496.167,65) e o grupo “Ativo Permanente – Imobilizado” (R\$ 29.170.398,46) em desacordo com a norma prevista no art. 71 da Lei Federal n. 4.320/64 (Subitem 3.3.3, “c”);

Como bem observou a auditoria, o ato está em dissonância com o art. 71 da Lei 4.320/64, uma vez que o fundo especial é constituído do produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Comezinho é o fato de que o FUNDES não possui natureza jurídica e, portanto, é destituída de bens patrimoniais e constitui-se em meio de aplicação de recursos. Desse modo, não pode apresentar saldo patrimonial no final do exercício, razão por que deveria a SESAU/RR ter realizado a transferência do patrimônio do FUNDES para si e ter elaborado respectivo Balanço Patrimonial e Demonstração da Variação Patrimonial.

A relação do estoque de medicamentos é necessária para o controle por parte da Administração Pública, sua ausência inviabiliza conferir quais recursos do FUNDES foram efetivamente utilizados.



Estabelece o art. 105, §2º, da Lei 4.320/64 que o ativo permanente a ser demonstrado no Balanço Patrimonial compreenderá os *bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.*

O art. 100 da referida Lei determina que as alterações da situação líquida patrimonial, que abrangem os resultados da execução orçamentária, bem como as variações independentes dessa execução e as superveniências e insubsistências ativas e passivas, constituirão elementos da conta patrimonial. E o art. 104, por sua vez, que a Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Nas lições do mestre em controladoria e contabilidade, *João Eudes Bezerra Filho*¹, os Bens dizem respeito aos Móveis, Imóveis e Semoventes; os Valores correspondem ao Almojarifado, Ações, Títulos etc. e, por fim, os Créditos Não-Financeiros à Dívida Ativa, Empréstimos Concedidos etc. Textualmente:

5.6.2. ASPECTO QUANTITATIVO: ATIVO, PASSIVO, SALDO PATRIMONIAL, VARIAÇÕES PATRIMONIAIS E RESULTADO PATRIMONIAL DO EXERCÍCIO

Sob este aspecto, o patrimônio é visto como um fundo de valores, ou seja, o agrupamento dos vários componentes do patrimônio nos três elementos básicos da equação patrimonial (Ativo – Passivo = Saldo Patrimonial), avaliados monetariamente.

a) Ativo

Conjunto de elementos representativos das aplicações de recursos orçamentários e extra-orçamentários, ou seja, constitui os bens e direitos da entidade que representa a parte positiva do patrimônio, como afirmam alguns autores. Para ser ativo, o bem ou direito precisa atender a três

¹ BEZERRA FILHO, João Eudes Bezerra Filho. *Contabilidade Pública*, Niterói : Ed. Impetus, 2004, p. 159/160



características, a saber:

- ser de propriedade da entidade;*
- ter mensuração monetária; e*
- representar benefícios presentes e futuros para a entidade.*

Nas entidades da Administração Pública, o ativo é subdividido em:

➤ Ativo Financeiro

Constituído de numerário, em caixa ou depositado em conta corrente

bancária, das aplicações financeiras de curto e médio prazos, em fundos

de ações ou caderneta de poupança, dos depósitos bancários vinculados

a programas especiais ou importações (DISPONIBILIDADES), dos créditos a serem convertidos em numerário e dos desembolsos financeiros a serem apropriados à despesa (REALIZÁVEL – CRÉDITOS FINANCEIROS).

(...)

➤ Ativo Permanente ou Ativo Não-Financeiro

Constituído dos Bens (Móveis, Imóveis e Semoventes), dos Valores (Almoxarifado, Ações, Títulos etc.) e dos Créditos Não-Financeiros (Dívida Ativa, Empréstimos Concedidos etc.)

(...)

Cabe ao Poder Público a administração, controle e a proteção de seus bens e utilização, sob pena de responsabilidade civil e criminal pelo mau uso ou deterioração destes, consistindo em falta de alta gravidade a ausência de controle das variações ocorridas durante o exercício em análise, por favorecer desvios e dano ao erário, sendo, por conseguinte, injustificável.

Aplicação da multa prevista no art. 63, III, da LC 006/94.



e) O programa “Gestão do Processo de descentralização e Municipalização da Saúde (R\$ 202.239,00), embora tenha recurso alocado no orçamento – dotação inicial, não teve nenhum valor empenhado durante o exercício em análise, conforme quadro de detalhamento de despesa, à fl. 665 – vol. IV. (Item 3.2, “d”);

f) O FUNDES empenhou mais do que o valor arrecadado contrariando o disposto no art. 1o., § 1o., da LRF, que preceitua que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada, em que se previnam riscos, corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e sujeitando o gestor à multa prevista na Lei Orgânica deste TCE/RR (Subitem 3.3.1, “b”);

g) O saldo contábil em 31/12/2007, apresentado na conciliação bancária às fls. 936-vol V-1-1.049-vol.VI, perfaz um montante de R\$ 26.288.730,62, divergindo em R\$ 9.902.996,27 do saldo apresentado na rubrica “Bancos Conta Movimento”, no Balanço Financeiro à fl. 704 – vol. IV (Subitem 3.3.2, “a”);

As irregularidades apontadas nos achados supracitados denotam ausência de planejamento e a omissão quanto ao controle dos recursos despendidos pela SESAU que resultaram em ato lesivo ao patrimônio público, visto que os resultados da execução orçamentária obtidos foram deficitários.

Nos achados de auditoria “f”, “g” e “h”, as diferenças encontradas foram:

“f”: Contudo, somando o valor da receita executada (R\$ 24.388.751,63) com o valor dos repasses recebidos apresentado na DPV (R\$ 142.916.967,75), mas não lançado nesse Demonstrativo, chega-se a um montante de receita de R\$ 196.044.232,94, percebe-se um déficit no resultado da execução orçamentária na ordem de R\$ 28.738.513,56.

“g”: Contudo, o saldo contábil em 31/12/2007, apresentado na conciliação bancária às fls. 936 – vol. V – 1.049 – vol. VI, perfaz um montante de R\$ 26.288.730,62, divergindo em R\$ 9.902.996,27 do saldo apresentado na rubrica “Bancos Conta Movimento”, neste Balanço Financeiro. A diferença



encontrada precisa ser esclarecida pelo responsável.

As disparidades de valores encontradas pelo Controle Externo não foram justificadas pela Responsável, dessa sorte, não se pode considerar sanados os referidos achados de auditoria.

Configurada a irrefutável lesão ao erário, necessária é a imputação do dano a Sra. Eugênia Glaucy de Moura Ferreira, somada a aplicação das multas previstas no art. 63, III e §2º do art. 7º, ambos da LC 006/2007, sem prejuízo do devido ressarcimento e dos meios de obtenção dos valores pelo Poder Público consoante art. 67 da LC 006/2007.

Demonstrada a conduta ímproba da Responsável em questão, os autos devem ser encaminhados ao MPE para as providências cabíveis que o caso requer.

➤ **RELATÓRIO DE AUDITORIA SIMPLIFICADA 172/2008:**
Item 2 – subitem 1,3 e 4.

EUGÊNIA GLAUCY MOURA FERREIRA

Para os achados de auditoria do presente relatório, a Responsável Eugênia Glaucy Moura Ferreira não apresentou defesa. Desse modo, considerando que as irregularidades indicadas pelo Controle Externo não foram justificadas, não há como as considerar sanadas.

O relatório em questão analisou alguns processos licitatórios da SESAU. Em tais processos, de fato, vislumbrou-se a ausência de aplicação obrigatória do Coeficiente de Adequação de Preços - CAP, equivalente a 24,69% sobre o preço de fábrica, previsto na Resolução CMED nº 4, de 18/12/2006. O CAP consiste num desconto mínimo sobre as vendas de medicamentos destinados à União, Estados e Municípios.



A importância desse coeficiente está na obtenção do Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG.

Outra irregularidade constatada foi a realização do procedimento licitatório na modalidade presencial. Tal situação, de fato, restringe o caráter competitivo, infringindo os princípios da competitividade e economicidade, visto que o pregão eletrônico permite a participação de maior número de empresas na licitação de modo a proporcionar que a Administração Pública possa selecionar a proposta mais vantajosa.

Some-se a isso, a realização de certames utilizando-se lotes em vez de itens, o que dificulta a individualização e impede maior controle sobre as aquisições, preços, acompanhamento do objeto licitado.

A restrição vislumbrada enquadra-se na proibição expressa no art. 3º, inciso I do §1º da Lei 8.666/93.

Textualmente:

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.

Os achados de auditoria constantes no relatório 093/2008 mencionado no relatório em análise, pelo número de página apontada, diz respeito ao Relatório de Auditoria Simplificada nº 172/2008, retro analisado.

Destarte, ante a ausência de justificativa somada ao prejuízo imposto ao erário decorrente do descumprimento de princípios



basilares da administração pública, impõe-se a aplicação da multa prevista no art. 63, III, da LC nº 006/2007.

➤ **RELATÓRIO DE AUDITORIA SIMPLIFICADA 207/2008:**
Item 8 – subitem 8.1.1 até 8.1.38.

No aludido relatório de auditoria simplificada nº 207/2008 foram identificadas 38 (trinta e oito) irregularidades, que vão desde o aspecto formal da contratação de empresas fornecedoras, descumprimento de cláusulas contratuais até ao cumprimento de carga horária irreal e sobreposta dos profissionais da saúde cooperados e lotados na SESAU.

Acrescente-se a utilização da Cooperativa COOPEBRAS para contratação direta de médicos, enfermeiros, bioquímicos, etc, como forma de burlar o Concurso Público, lotando-os, inclusive, em áreas administrativas que são distintas da prestação pactuada, qual seja, SAÚDE. Ainda, contratações realizadas de forma direta, sem qualquer exigência de comprovação da escolaridade ou especialidade exigida ao cargo ocupado, não apenas daqueles profissionais, mas também de outros ramos, a exemplo de Contadores, Administradores e Advogados, todos lotados na SESAU etc.

Vale lembrar que o desvirtuamento da Administração Pública e a afronta aos princípios constitucionais levam à concessão de privilégios ilícitos, vantagens patrimoniais indevidas, favorecimentos em detrimento ao interesse público.

Tornar-se pertinente informar que a responsabilização da Sra. **Suelem Maria da Silva Oliveira** decorreu da obrigação de gerir recursos públicos a partir do compromisso firmado com o Estado de Roraima, via Contrato nº 108/2005, que alocou para a COOPEBRAS recursos financeiros, com previsão e dotação orçamentária estadual, para a execução dos serviços de



saúde (Cláusula Quarta - Parágrafo único), competindo-lhe o cumprimento rigoroso de todos os termos do contrato e apensos (Cláusula Terceira).

Dos achados de auditoria vislumbrou-se toda sorte de afronta aos princípios basilares da administração pública, entre os quais os da moralidade e da legalidade, bem como o cometimento de atos de improbidade e lesão ao patrimônio público. Nesse passo, atrai a aplicação da Lei 8.429/92 que é um instrumento legislativo para a defesa do Patrimônio Público e fiscalização dos atos da Administração.

Aduz o citado diploma legal que aquele que causar qualquer tipo de lesão ao patrimônio público com seu *modus operandi*, tanto na forma comissiva, quanto na omissiva, tem que ressarcir, integralmente, o dano causado.

FRANCISCO DAS CHAGAS BRITO

O Responsável, em preliminar, requereu sua exclusão do pólo passivo alegando ser parte ilegítima, aduzindo que os atos descritos nos achados de auditoria eram de sua atribuição.

Não praticou nenhum dos atos anteriores a liquidação das despesas e a emissão de Ordens Bancárias. No desempenho da Coordenadoria do FUNDES/SESAU-RR precedia a liquidação e pagamento somente **após a obtenção da autorização da Ordenadora de Despesa, a Sra. Eugênia Glaucy Moura Ferreira**, tendo o processo tramitado em diversos setores que verificaram o cumprimento da legalidade.

Destaque-se que entre suas atribuições estavam o gerenciamento da aplicação dos recursos financeiros com atividades de auxiliar o Secretário no que for solicitado; Gerir as atividades de tesouraria (orçamento, contabilidade, contratos e convênios), manter sempre informada a Secretária de



Saúde sobre a situação orçamentária, financeira, econômica, contábil e patrimonial atualizada, etc.

Dos achados de auditoria analisados, vislumbrou-se que os atos praticados foram de autoria e responsabilidade da Secretária de Saúde e da representante da COOPEBRAS, contudo, considerando os **achados de auditoria nº 8.1.23 e 8.1.34**, houve atuação direta do Sr. Francisco das Chagas Brito razão por que não há possibilidade de sua exclusão do pólo passivo. A preliminar de ilegitimidade passiva deve ser rejeitada.

Os referidos achados de auditoria serão analisados a seguir, juntamente com a análise da defesa das Sras. Eugênia Glaucy e Suelem Maria.

EUGÊNIA GLAUCY MOURA FERREIRA

SUELEM MARIA DA SILVA OLIVEIRA

Nos achados de nº **8.1.23 ao 8.1.34** da presente Prestação de Contas, verificou-se que as defesas apresentadas não se reportaram de maneira contundente acerca das irregularidades sendo a maior parte de suas afirmações feita de maneira genérica e sem apresentarem documentação que provasse o alegado.

Reitera-se que não foi trazido aos autos nenhum elemento que tivesse o condão de descaracterizar os vícios detectados no relatório de auditoria, especialmente quanto aos **itens 8.1.25, 8.1.26, 8.1.27, 8.1.29, 8.1.31 e 8.1.32**.

Quase que a totalidade das irregularidades apontadas nos achados supracitados denotam infringências às normas de direito administrativo e orçamentário-financeira quanto ao gasto de recursos públicos.

Ademais, as diversas falhas apresentadas foram de natureza grave e comprometeram a regularidade da presente prestação de



contas devendo ser aplicada severa multa tendo em vista sua persistência.

Com relação ao achado de **nº 8.1.24.** - (Associados da COOPEBRAS remunerados como cooperados e serviços prestados, de forma simultânea, segundo o apresentado no **subitem 4.10.**). Foram encontrados indícios de incompatibilidade de horários praticados por diversos cooperativados que foram colocados em outras funções que não as atividades fim da Secretaria.

No tocante ao **de nº 8.1.25.** (Pagamentos à cooperada Sandra Suely Raiol de Queiroz, a título de serviços prestados no cargo de conselheira da COOPEBRÁS, sem a apresentação de documentos que comprovassem sua nomeação/eleição (atas das assembleias), conforme o subitem 4.10.) A respeito destes serviços não foi juntada ata demonstrando a eleição da conselheira, sendo que a referida associada recebeu ao mesmo tempo a importância de R\$ 53.030,00 como Assessora Jurídica e R\$ 5.058,00 referente a serviço prestado como Conselheira, o que também não foi explicado pela defesa.

No ponto **8.1.26.** (Cooperada residente em localidade estranha às atividades desenvolvidas pela COOPEBRÁS, de acordo com o subitem 4.11.) A equipe de auditoria apurou a existência de uma associada residindo na cidade de São Paulo, segundo informações fornecidas pela envolvida mediante juntada de documentos relativos a indicação de seu domicílio, não obstante estivesse lotada no gabinete da SESAU, percebendo a título de pagamento, até o período da auditoria, a importância de R\$31.500 (trinta e um mil e quinhentos reais), situação que não foi elidida e menos esclarecida pelos Responsáveis.

Na análise do **item 8.1.27.** (Cooperado exercendo cargo para o qual não estava habilitado, de conformidade com o subitem 4.12.). Foram



identificadas várias contratações sem apresentação de quaisquer comprovantes de escolaridade ou de formação que comprovasse a habilitação para o cargo. Muitos deles tendo sido admitidos como cooperados apenas com base em declarações e atestados.

Buscar profissionais que preencham os requisitos do cargo não é apenas um poder, mas principalmente um dever do Administrador, pois isto garante o bom andamento da atividade administrativa com vistas ao melhor atendimento do interesse público, ainda mais quando se seleciona servidores para lidar com pessoas que são pacientes do sistema público de saúde o que demanda maior rigor na contratação.

Certo é que a Administração Pública necessita arregimentar servidores para que possa desempenhar suas funções, não menos certo é que deve ela, em razão de estar adstrita ao princípio da legalidade, atender na contratação todas as disposições legais atinentes à matéria, sob pena de estar agindo de forma discricionária onde não está devidamente autorizada, pois, como sabido e ressabido, no trato com a coisa pública, tudo o que não for expressamente permitido é proibido.

O presente caso enseja a responsabilização dos envolvidos nos termos do art. 11 da Lei 8.429/92: "Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de **honestidade, imparcialidade, legalidade** e lealdade às instituições, e notadamente:" (original sem grifo).

Destaca-se, por fim, que a Constituição Federal de 1988 consagrou, em seu art. 37, que a forma de ingresso no serviço público dar-se-á pela via do concurso público ressalvada apenas na hipótese de nomeação para cargo em comissão e para contratação por necessidade temporária de



excepciona. Tal dispositivo objetiva proteger o interesse público em seu sentido mais amplo, na medida em que, por meio do certame público, garante-se obediência aos princípios da isonomia, da moralidade e da impessoalidade que devem nortear toda atuação estatal.

O respeito ao princípio do concurso público é direito assegurado desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, cujo art. 6º dispõe que: “Todos os cidadãos são igualmente admissíveis a todos os cargos públicos, sem outra distinção que não seja capacidade ou o talento”. Além disso, impende destacar que o Tribunal de Contas da União, em 2006, manifestou seu entendimento sobre a vedação a terceirização de atividade-fim, apontando a via do concurso público como o meio de resolução dessa problemática, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados (Acórdão n.º 1520/2006 – Plenário, Acórdão n.º 1823/2006 – Plenário, Acórdão n.º 4218/2010 – 1ª Câmara).

O próprio Supremo Tribunal Federal deixou assente, em recente decisão, que, na área da saúde, a admissão por concurso público é obrigatória.

No achado de **nº 8.1.28**. (Dirigente da COOPEBRÁS remunerado pela cooperativa e lotado na SESAU, segundo o **subitem 4.13**). A equipe de auditoria identificou um cooperado remunerado pela entidade, mas que estava simultaneamente lotado (no mesmo período) no gabinete da SESAU, revelando o desvio de finalidade na destinação dos recursos públicos oriundos do FUNDES/SESAU, tendo em vista afrontar a cláusula Primeira do contrato celebrado entre a COPEBRÁS e o Governo do Estado de Roraima.

A equipe de Auditoria identificou no achado de **nº 8.1.29**. (Inconsistência quanto ao número de médicos e valores pagos, de acordo com subitem 4.14.a).



A defesa sustentou que a inconsistência encontrada deveu-se ao fato da constante oscilação de profissionais que não conseguiram se adaptarem no interior do Estado de Roraima.

Não obstante a oscilação se tratar de uma realidade, analisando a tabela constante às fls. 1.469, verificou-se que as contratações realizadas no mês de maio resultaram numa inclusão de mais 13 (treze) profissionais da saúde além dos já existentes e um gasto de R\$ 237.200,00 (duzentos e trinta e sete mil e duzentos reais). Tal situação ao ser confrontada com a fatura apresentada pela COOPEBRAS, à fls. 1091, vol. VI, referente também ao mês de MAIO, descortinou o gasto de R\$ 257.995,98 (duzentos e cinquenta e sete mil, novecentos e noventa e cinco centavos reais e noventa e oito centavos) somente com 22 (vinte e dois) contratos médicos, demonstrando uma evidente inconsistência entre as informações citadas.

No que diz respeito ao achado **8.1.30** (*Divergência entre o preço de compra dos serviços médicos informado e os valores efetivamente pagos aos clínicos gerais com dedicação exclusiva no interior, conforme o subitem 4.14.b;*), abaixo transcrito, a entidade informou por meio da Tabela de Preços anexa ao Ofício COOPEBRA Nº 763/2008, às fls. 1.080/1.082, vol. VI, que o preço de compra dos serviços médicos (clínicos gerais com dedicação exclusiva no interior), era de R\$ 9.000,00 (nove mil reais). No quadro constavam 17(dezessete) médicos na categoria indicada, o que totalizaram R\$ 153.000,00 (cento e cinquenta e três mil reais), se a cooperativa os houvesse remunerado ao preço acima referenciado. Entretanto, o valor informado como pago, constante da relação de médicos lotados nos municípios interioranos, às fls. 1230/1249, vol. VII, foi R\$ 128.800,00, o que caracteriza outra incompatibilidade detectada.

O achado de auditoria **8.1.31**. (*Inexistência de parâmetros objetivos para a remuneração dos profissionais médicos, de acordo com os subitens*



4.14.c e 4.14.d;). Percebeu-se também a inexistência de parâmetros objetivos para o estabelecimento da remuneração dos médicos. Pagaram altos salários aos clínicos enquanto os médicos especialistas recebiam valores bem inferiores àqueles. Situação que também não guardou qualquer legalidade e razoabilidade merecendo igual reprovação.

A Administração Pública somente fará ou deixará de fazer qualquer coisa em função de expressa determinação legal, isto em atendimento ao Princípio da Legalidade.

A principal diferença do princípio da legalidade para os particulares e para a administração pública, está no fato de que aqueles podem fazer tudo que a lei não proíba. Já a administração pública só pode fazer o que a lei determine ou autorize. Desta forma, para que a administração possa atuar não basta à inexistência de proibição legal, é necessária a existência de determinação ou autorização da atuação administrativa na lei.

O princípio da legalidade administrativa tem, portanto, para o administrador público, um conteúdo muito mais restritivo do que a legalidade geral aplicável à conduta dos particulares. Já para o administrado o princípio da legalidade representa uma garantia constitucional, isso porque lhe assegura que a atuação da administração estará limitada ao que dispuser a lei.

No achado de nº **8.1.33**. (*Associados da COOPEBRÁS pagos pela entidade e lotados em fundação privada, segundo o subitem 4.15*) no período da prestação de contas em caso, percebeu-se que vários associados da COPEBRÁS foram remunerados pela cooperativa, mas foram lotados na Fundação Esperança, de natureza privada, identificada como FAEC. Não há como ser justificado o pagamento de associados com recursos públicos para prestarem serviços junto a pessoas jurídicas de direito privado.



Repita-se que enquanto a atuação dos particulares funda-se no princípio da autonomia da vontade, a atuação do Poder Público é orientada por princípios como o da legalidade, da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade dos interesses públicos.

Desta forma, nota-se que ao agente público não é permitido atuar da mesma maneira que é permitida ao particular, ou seja, de maneira pessoal, que não prevista em lei, defendendo interesses que não os públicos.

Hely Lopes Meirelles leciona que, "na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na Administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza."

A Administração Pública não dispõe dos interesses públicos, por serem estes inapropriáveis. A Administração Pública apenas aplica a lei ao caso concreto, razão pela qual possui caráter meramente instrumental.

Apreciando o **item 8.1.34**. (Atuação do FUNDES/SESAU financiando, em tese, a COOPEBRÁS, em desacordo com o art. 63, da Lei n. 4.320/64, de conformidade com o item 5.) a lisura do ato pareceu questionável por não seguir a sistemática legal pois as despesas públicas são regulamentadas por lei, precisamente a lei 4.320/64 .

Data máxima venia, não foram apresentados os documentos comprobatórios da despesa o que viola frontalmente o art. 63 da Lei 4320/64.

A negligência em fornecer as informações de modo fidedigno a esta egrégia Corte de Contas, deve ser de toda reprimida. Não pode o TCE/RR deixar de reprimir tal conduta, punindo o gestor relapso na sua



prestação de contas. Além da função preventiva, a sanção possui também caráter e pedagógico, ao demonstrar não só àquele que inobservou o dever de cuidado na formalização da prestação de contas, mas também, a todos os demais jurisdicionados, a intolerância, por parte do Tribunal, de condutas desse jaez. Conseqüentemente, impõem-se a aplicação de multa e encaminhamento as autoridades competentes para possível responsabilização.

A obrigatoriedade da apresentação dos balanços contábeis, em conformidade com a Lei 4.320/64, está determinada no art. 39, parágrafo único e art. 38, § 3º da Lei Orgânica nº 006/94, desta Corte de Contas.

Desta forma, a análise dos documentos que compõem os autos, dos argumentos apresentados pelo gestor e legislação pertinente, concluímos que os Balanços Orçamentário, Financeiro e a Demonstração das Variações Patrimoniais apresentadas não estão em conformidade com as normas do Direito Financeiro estatuído pela lei 4.320/64, em seus artigos 102, 103, 104, 105, 85 e 89, bem como o art. 7º, da Portaria Interministerial nº 163 e nº 339 STN, bem como inconsistências na folha de pagamento gerando diferença de valores gastos a maior, ocasionando dano ao erário, conduz ao enquadramento das presentes contas, **como irregulares**, na forma prevista no art. 17, III, “b” e “c”, da LOTCE, **com aplicação da multa prevista no art. 63, II, III e IV da LOTCE**, de forma cumulativa, sem prejuízo das demais formas de sanções previstas nos artigos subsequentes da lei complementar 006/94.

Considerando as ponderações alhures, passa-se a análise dos achados de auditoria 8.1.35 ao 8.1.38 nos quais foram identificadas irregularidades formais em alguns processos de licitação e que não foram sanadas pelos Responsáveis.

No achado **8.1.35** (*Ausência de atesta na Nota Fiscal n. 03232 e não comprovação da regularidade fiscal antes do pagamento da contratada, referentes*



ao Processo n. 01904/07-30, como descrito no *subitem 7.e.*), o objeto do processo de licitação foi a aquisição e instalação de peças para o sistema de arrefecimento no Pronto Socorro Francisco Elesbão no valor de R\$ 18.057,80 (dezoito mil cinquenta e sete reais e oitenta centavos), seguindo a licitação a modalidade convite.

Os trâmites licitatórios correram dentro da normalidade exigida pela Lei. A complicação surgiu no cumprimento do contrato, no que diz respeito a ausência de atesto de recebimento do serviço em algumas notas fiscais, bem como o descumprimento da Cláusula 2.2, referente a Nota de Empenho que exigia a juntada das certidões negativas para comprovação da regularidade fiscal da empresa.

O item 8.1.36 (*Inexistência de formalização do contrato, nos termos do art. 62 da Lei 8.666/93, relativa ao Processo n. 03662/07-74, conforme o subitem 7.f.*) os procedimentos prévios seguiram os mandamentos legais, restando presente, inclusive, a minuta contratual devidamente analisada pela assessoria jurídica, tendo sido o serviço prestado pela contratada e pago pela Administração Pública. Ocorre que os contratantes, como bem observaram os auditores, não formalizaram contrato.

Tal omissão contraria a determinação do art. 62 da Lei de Licitações (*in verbis*) e serve de alerta aos gestores para que não seja repetida, pois a assinatura do instrumento contratual é obrigatória.

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas 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.



No entanto, a licitação realizada no processo em tela adotou a modalidade Convite, cuja contratação poderá ser formalizada nos moldes explicitados no art. 62 da Lei 8.666/93 – “outros instrumentos hábeis”, entre os quais se pode citar: nota de empenho, carta-contrato, autorização de fornecimento, etc.

Os técnicos não identificaram nos autos nenhum instrumento hábil e os responsáveis não providenciaram sua juntada, razão por que o achado de auditoria não foi sanado.

Nessa linha segue o achado nº 8.1.37 (*Irregularidades quanto ao Processo n. 01903/07-78: não formalização do instrumento de contrato (art. 62 da LLC); inexistência do atesto na Nota fiscal n. 3150 e falta de comprovação no que se refere à regularidade fiscal da empresa para pagamento, de acordo com o previsto no subitem 7.g.;*), a licitação no processo em tela se deu via adesão à ata de Registro de Preço, sistema regulamentado pelo Decreto nº 6.386-E, dentro das formalidades preliminares exigidas, comprovou-se a regularidade fiscal da empresa para o pagamento do serviço prestado.

Ocorre que não houve também a formalização do contrato ou instrumento hábil, encontrando-se ainda nos autos uma nota fiscal sem o devido atesto de recebimento da mercadoria.

Por fim, o achado **8.1.38** também apontou irregularidade formal consistente na “*Alteração contratual para elevação do valor inicialmente pactuado, em tese, sem motivo plausível, conforme o subitem 6*”.

A defesa dos responsáveis pontuou que o reajuste de 4% no valor do contrato entre o Estado/SESAU e a COOPEBRAS está demonstrado nos autos do processo de despesa pública, portanto, condizente com a exigência de mercado considerando que os preços estavam “congelados” há mais de dois



anos, destacando que o reajuste realizado foi insuficiente para cobrir as perdas decorrentes da inflação do período.

Ocorre que na tabela constante às fls. 1472 e 1473 demonstrou a existência de valores residuais (saldos), no final do exercício 2007, que não foram utilizados pela SESAU, no total de R\$ 4.753.313,88 (quatro milhões setecentos e cinquenta e três mil trezentos e treze reais e oitenta e oito centavos), demonstrando que para a prestação do serviço pactuado no contrato nº 108/2005 não foi atingida a previsão máxima de gastos que se havia programado.

O referido reajuste foi aplicado no terceiro termo aditivo que alterou o valor do contrato de 47.280.000,00 (quarenta e sete milhões duzentos e oitenta mil) para R\$ 1.891.200.000,00 (um bilhão oitocentos e noventa e um milhões e duzentos mil reais) com vigência inicial em 03/12/2007.

O MPC acompanha o entendimento da auditoria para considerar não sanado o presente achado, pois, de fato, inexistente justificativa plausível para majoração do valor contratual diante da existência dos valores residuais identificados na tabela.

Destarte, a responsabilidade sobre as irregularidades apontadas nos achados de auditoria acima destacados recai exclusivamente sobre as Sras. **EUGÊNIA GLAUCY DE MOURA FERREIRA E SUELEM MARIA DA SILVA OLIVEIRA** por serem as dirigentes da SESAU e COOPEBRAS, respectivamente, estando diretamente ligadas aos atos praticados em suas gestões.

Outro ponto que volta a ser tema de discussão é a utilização de COOPERATIVAS para a contratação de mão de obra ao arrepio da lei, vislumbradas nos achados de auditoria **8.1.1 a 8.1.3 e 8.1.18**. Textualmente:

8.1.1 Ilegalidade na contratação da COOPEBRAS pelo Governo



do estado de Roraima-SESAU, para executar serviços de prestação de serviços em áreas-fins do Estado, não consubstanciando ato cooperativo, conforme prescrito no art. 79 da Lei 5.764/71, alterada pela Lei 7231/84, conforme art. 1o., VI e art. 63, III da Lei Complementar 006/94, de acordo com o descrito no subitem 2.2, deste relatório;

8.1.2 Descumprimento do art. 37, inciso II da constituição Federal, uma vez que a contratação temporária de pessoal para exercer atividade permanente consiste em burla a concurso público, conforme descrito no subitem 2.2, deste relatório;

8.1.3 Utilização de modalidade de licitação não apropriada (Pregão) para a contratação da cooperativa, segundo o subitem 2.2;

8.1.18. Atuação da COOPEBRÁS como apêndice do Governo do Estado de Roraima a contratar, remunerar e colocar à disposição da SESAU, expressivo número de associados em cargos típicos de carreira da administração pública (Economista, Administrador, Contador, Químico), caracterizando burla ao dispositivo do concurso público, segundo o subitem 4.5.c.;

Sabe-se que o sistema estadual de saúde em Roraima adotou o Modelo de Gestão Compartilhada, via Secretaria de Saúde, uma parceria entre o Estado e os profissionais de saúde organizados em cooperativas de trabalho, no qual competia ao Estado de Roraima a transferência dos recursos financeiros, materiais necessários à sua operacionalização e a fiscalização das atividades, enquanto as Cooperativas a execução das atividades do Plano de Assistência **Integral** à Saúde.

Observa-se que o Estado terceirizou a prestação do serviço na área da saúde (áreas-fins), por intermédio do que nominalmente convencionou chamar convênio, mas que a predominância da natureza de contrato se tornou perceptível.

Sobre esse assunto, interessante foi a observação de Hely Lopes Meirelles (*in* "Direito Administrativo Brasileiro", Ed. Malheiros, 18ª ed.,



1993, pg. 354):

"Convênio é acordo, mas não contrato. No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no contrato há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço, etc.), a outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. Por essa razão, no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum, desejado por todos."

Nesses casos a prévia licitação para as ações e a execução da prestação dos serviços de saúde era necessária, pois constituíam atividades diretas do Poder Público, com atuação suplementar do particular, dentro do âmbito do SUS, cuja previsão legal encontrou-se abrigada nos **arts. 37 e 175 da CF/88**.

No caso em apreço, constatou-se uma irregularidade quanto à modalidade do certame utilizada pela SESAU, qual seja, PREGÃO, que é destinado a aquisição de bens e serviços comuns, o que não corresponde as atividades previstas no contrato nº 108/2005 SESAU subscrito com a COOPEBRAS em 26 de julho de 2005. Assim, a contratação da referida Cooperativa ocorreu ao arrepio da legalidade.

O modelo utilizado em Roraima foi objeto de análise pelo Ministério Público Federal do Rio Grande do Sul que avaliou a conjuntura das terceirizações da assistência à saúde no Brasil, entre os quais Roraima, apresentando a seguinte conclusão:

3.5 “- Estado de Roraima.

Pela Lei Estadual nº 174, de 30 de junho de 1997, o Estado de Roraima instituiu o Plano de Assistência Integral à Saúde (PAIS), com o



declarado objetivo de instituir um novo modelo de gestão na Área de Saúde Pública naquele Estado. Eis as peculiaridades:

- *forma empresarial de gerir integralmente o serviço estadual de saúde (arts. 1º e 2º);*
- *alocação gratuita de bens imóveis, instalações e equipamentos do Estado de Roraima, por meio de convênio, à Cooperativa dos Profissionais de Saúde de Nível Superior – (COOPERPAI-MED) (art. 3º);*
- *gestão compartilhada do convênio, exercida por um Conselho de Gestão, com a participação de representantes da cooperativa conveniada, dos usuários e do Governo Estadual (arts. 4º e 5º);*
- *repassa por parte do Estado de recursos financeiros à cooperativa conveniada, baseado em valor "per-capita" sobre a população atendida, a ser definido no termo de convênio (art. 6º);*
- *financiamento do PAIS com recursos, dentre outras fontes, do Estado de Roraima e provenientes também do Sistema Único de Saúde (SUS) (art. 7º);*
- *a cooperativa conveniada administrará o convênio, alocação e pagamento de pessoal, movimentação de recursos financeiros e operacionalização do patrimônio alocado (art. 15);*
- *etc.*

(...)

5) CONCLUSÕES:

- a) *face ao disposto na Constituição (art. 196 e seguintes) e na Lei nº 8080/90, o Estado tem a obrigação de prestar diretamente os serviços públicos de saúde;*
- b) *a iniciativa privada (com ou sem fins lucrativos) participa na prestação de tais serviços quando a capacidade instalada do Estado (prédios, equipamentos, corpo médico, instalações, etc) for insuficiente para atender a demanda;*
- c) *dá-se preferência, pelas regras vigentes, às entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos, que são chamadas a participar do Sistema Único de Saúde - SUS de forma complementar (e com sua capacidade instalada) para auxiliar o Estado no atendimento à população;*
- d) *a saúde é livre à iniciativa privada que, mesmo fora do Sistema Único de Saúde, também exerce serviços de relevância pública;*
- e) *a correta leitura do art. 197 da CF (e face às demais regras vigentes) é a de que a execução dos serviços de saúde deve ser feita diretamente (pelo Estado) ou por terceiros (hospitais e unidades hospitalares de entidades filantrópicas que venham a integrar o SUS), os quais*



comparecem com sua capacidade instalada e em caráter complementar, e por pessoa física ou jurídica de direito privado (consultórios médicos e hospitais privados não filiados ao SUS). Todos exercem serviços de relevância pública, mas aqueles prestados pelo Estado são de natureza essencialmente pública, integral e universal, caracterizando-se como direito fundamental e dever do Estado;

f) não é possível, face às regras vigentes, aos Estados transferirem a gestão, a gerência e a execução de serviços públicos de saúde de hospitais ou unidades hospitalares do Estado para a iniciativa privada;

g) a dispensa de licitação em qualquer caso, seja para a escolha de parceiros para o SUS, com exceção de casos especialíssimos de entidades filantrópicas (que atuarão não com a capacidade instalada do Estado, mas com seus próprios prédios e meios), seja para compra de material ou subcontratação, é ilegal e fere a Constituição;

h) não se pode confundir assessoria gerencial que se presta à direção de um determinado hospital público (que pode inclusive ser contratada pelo Poder Público mediante licitação) com a própria gerência desse hospital;

i) a atividade de prestação de serviços públicos de saúde rege-se pelo regime de direito público, com as implicações decorrentes. Isso se aplica aos contratos ou convênios realizados com o Poder Público;

j) as leis estaduais, que pretendem transferir à iniciativa privada a capacidade instalada do Estado em saúde, são ilegais e inconstitucionais;

k) a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (originária da MP nº 1.591/97), no que se refere à saúde, é inconstitucional e ilegal quando: dispensa licitação (§ 3º art. 11); autoriza a transferência para a iniciativa privada (com ou sem fins lucrativos) de hospitais e as unidades hospitalares públicas (ex.: art. 1º, quando fala em saúde; art. 18, quando fala em absorção e quando fala em transferência das obrigações previstas no art. 198 da CF e art. 7º da Lei nº 8080/90; e art. 22, quando fala em extinção e absorção);

l) a Lei nº 9.637/98 colide frontalmente com a Lei nº 8080/90 e com a Lei nº 8.152, de 28 de dezembro de 1990. Desconhece, por completo, o Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais, que têm força deliberativa;

m) a Lei nº 9.637/90 nega o Sistema Único de Saúde – SUS como previsto na Constituição, já que introduz um vírus – organizações sociais -, que é a antítese do Sistema;

n) a terceirização da Saúde, seja na forma prevista na Lei nº 9.637/90,



como nas formas similares executadas pelos Estados – e antes mencionadas – dá oportunidade a direcionamento em favor de determinadas organizações privadas, fraudes e malversação de verbas do SUS;

o) a terceirização elimina licitação para compra de material e cessão de prédios, concurso público para contratação de pessoal e outros controles próprios do regular funcionamento da coisa pública. E pela ausência de garantias na realização dos contratos ou convênios, antevê-se inevitáveis prejuízos ao Erário Público.

Desse modo, considerando respondidas as perguntas inicialmente feitas, entendemos que ao Ministério Público Federal, pelos "Procuradores da Cidadania", como foi decidido no V Encontro Nacional dos Procuradores dos Direitos do Cidadão 13, devem atuar em defesa do Sistema Único de Saúde – SUS, tal como concebido na Constituição de 1988 e na Lei nº 8.080/90, adotando as providências necessárias, a nível administrativo e judicial, para:

1º - coibir a terceirização ou transferência dos hospitais e unidades hospitalares públicos para a iniciativa privada, com ou sem fins lucrativos;

2º - argüir a ilegalidade e inconstitucionalidade de tais transferências, tanto no seu aspecto macro (ação civil pública contra a lei estadual, por exemplo) como nas questões pontuais (falta de licitação e outros aspectos do contrato ou convênio).

Este parecer deve ser anexado ao processo nº 08100.002351/98-15, com remessa do mesmo para:

A conclusão do *Parquet Federal* não deixa dúvidas sobre a existência de irregularidades nesse tipo de modelo, principalmente no que tange à contratação direta do particular ao arrepio das normas de direito administrativos. Há necessidade de se contratar via licitação e a obrigatória observância do regime de direito público na prestação de serviços públicos de saúde.

Coadunado a esse entendimento, Marlon Alberto Weichert (WEICHERT, Marlon Alberto. Saúde e Federação na Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 199 -200) observou que a Constituição Federal



permitiu a participação de entidades particulares no âmbito do SUS pelo fato de ter reconhecido que a estrutura pública não daria conta de prestar assistência a toda a população. Ainda, destacou que tal participação deveria ser medida excepcional, de caráter suplementar, mas que, seguindo em sentido contrário à orientação constitucional, algumas administrações públicas investiram na terceirização integral de seus próprios serviços ao setor privado, “demitindo-se” do serviço que vinha executando e deixando de investir na ampliação de sua rede.

As Responsáveis **Eugênia Glaucy** (fl. 1.546/1547) e **Suelem Maria** (fl.1526/1527) destacaram em suas defesas que os serviços públicos de saúde em Roraima há mais de 15 (quinze) anos estavam sendo desenvolvido por Cooperativas, razão por que a contratação da COOPEBRAS teria sido a única alternativa encontrada pelo Governador do Estado para dar continuidade aos serviços que não podiam paralisar, haja vista inexistir profissionais concursados para suprir as demandas da população e usuários dos hospitais públicos.

Traz-se à baila, ainda, de relevante valia, o fato de que os serviços públicos de saúde do Estado á mais de 15 (quinze) anos vem sendo desenvolvido por Cooperativas (...)

*A contratação da Cooperativa em destaque (COOPEBRAS) foi a única alternativa encontrado pelo Governador do Estado para evitar um **caos** Hospitais do Estado, com danos irreparáveis ou de difícil reparação. A contratação revestiu-se do mais puro e legítimo **interesse público** (...) até porque não havia, como ainda não há hoje, profissionais concursados para suprir as demandas da população e usuário dos hospitais públicos.*

Absurda é a manutenção de um serviço cooperativado por mais de 15 (quinze) anos.

Acertada a conclusão da Auditoria de que a admissão de



peçoal na Administração Direta, Indireta e Fundacional para exercer atividades permanentes do Estado deve ser por meio de **Concurso Público**.

A situação retro transcrita demonstra claramente a total **ausência de intenção** de realizar o concurso público com o fim único de manter os serviços das Cooperativas como intermediadora de mão de obra.

O MPC acompanha a conclusão dos Auditores de que a COOPEBRAS realizava operação de cunho mercantil, atuando como intermediadora de mão de obra, numa transação comercial, o que não consubstancia a natureza do ato cooperativo previsto no art. 79 da Lei 5.764/71 (alterada pela Lei 7231/84), fugindo à definição conferida pelos arts. 3º e 7º da citada lei sobre as cooperativas, nos seguintes termos:

“Aspecto identificado que comprova que os serviços prestados pela COOPEBRAS ao Governo do Estado de Roraima, com a intervoeniência da Secretaria de Estado da Saúde, não se enquadram como atos de natureza cooperativa é análise da Tabela de Preços, anexada ao COOPEBRÁS/OFÍCIO Nº 763/2008 e apensada aos autos às fls. 1.080/1,082, vol. VI, mediante a qual constata-se que a cooperativa encontra-se praticando operação de cunho mercantil, ou seja, atua como intermediadora de mão-de-obra ao comprar os serviços dos profissionais de saúde por um preço e os vender ao tomador de serviços por preço superior, com uma margem de ganho substantiva, caracterizando-se numa transação eminentemente comercial, muito embora a entidade informe que distribui, anualmente, as “sobras” aos cooperados, conforme o site <http://www.coopebras.com.br>” (fls.1437)

“Ademais, a COOPEBRAS NÃO SE ENQUADRA NA Lei 5.764/71, alterada pela Lei 7231/84 que define cooperativa, conforme descrito nos seus 3º e 7º, e o ato cooperativo descrito no seu art. 79. A prestação de serviços realizada pela COOPEBRAS ao Governo do Estado de Roraima, na forma



como é executada, não consubstancia a natureza do ato cooperativo, conforme prescrito no art. 79 da mesma lei. Assim sendo, a contratação da COOPEBRAS poderá gerar ônus ao Estado, por meio de ações trabalhistas, conforme evidencia o acórdão TRT retrocitado." (fl. 1436)

A ausência de concurso público e a entrega da prestação dos serviços de saúde à COOPEBRAS favoreceu a contratação de profissionais desprovidas de critérios, sem qualquer comprovação da formação declarada, apenas com meras declarações e atestados, conforme observado nos achados de auditoria 8.1.19, 8.1.20, 8.1.21, a seguir transcritos:

*8.1.19 Admissão pela COOPEBRAS, de médicos e outros profissionais da saúde, sem a apresentação de quaisquer comprovantes de escolaridade, de acordo com o **subitem 4.6.**;*

*8.1.20 Admissão pela COOPEBRAS, de profissionais não pertencentes à área de saúde, sem a apresentação de quaisquer comprovantes de escolaridade, de acordo com o **subitem 4.6.**;*

*8.1.21 Pessoas admitidas como cooperados mediante a apresentação de documentação precária, conforme o **subitem 4.7.**;*

Diante das ilegalidades vislumbradas, opina o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS pela responsabilização das Sras. **EUGÊNIA GLAUCY DE MOURA FERREIRA e SUELEM MARIA DA SILVA OLIVEIRA** haja vista que, desde o momento em que passaram a administrar recursos públicos, tinham a obrigação de respeitar o dever de obediência à legalidade, moralidade e demais princípios basilares da administração pública.

A COOPERATIVA deveria ter impetrado maior rigor nas contratações uma vez que os profissionais inseridos nas unidades de saúde foram responsáveis por vidas humanas dependentes de atenção e cuidado. Qualquer imperícia praticada resultaria num prejuízo à pessoa vitimada pela má qualidade do serviço prestado, bem como ao próprio Poder Público.



Por oportuno, quanto ao responsável **FRANCISCO DAS CHAGAS BRITO**, pelo fato de, à época dos acontecimentos, não dispunha de competência para firmar contratos em nome da SESAU e, por tal motivo, não teve ingerência no ato de contratação e gestão analisados.

Destarte, o *Parquet* de Contas considera insanável o achado de auditoria analisado, razão pela qual opina pela aplicação da multa prevista no art. 63, II, da LC 006/94.

Urge novamente destacar que na Prestação de Contas não foram fornecidas informações fidedignas à realidade das operações realizadas, situação que deve ser reprimida por esta egrégia Corte de Contas.

No achado de auditoria **8.1.4** (*Necessidade de discriminação do valor relativo às Sobras Brutas, tendo em vista seu possível sub-dimensionamento, conforme o subitem 3.b;*) verificou-se irregularidade quanto a utilização de R\$ 9.955.193,41 (nove milhões, novecentos e cinquenta e cinco mil cento e noventa e três reais e quarenta e um centavos), a título de Sobras Brutas, as quais representaram o diferencial entre o preço de custo e o de venda dos serviços. Some-se a isso, a observação de que os preços dos plantões informados (fls. 1107/1144, vol. VI) figuraram menores do que os que constaram nos quadros demonstrativos e na Tabela de Preços de Serviços (fls. 1.080/1.082, vol. VI) dos autos.

O Responsável **FRANCISCO DAS CHAGAS BRITO** não se pronunciou a respeito do presente achado de auditoria, considerando tratar-se de matéria exclusivamente inerente à COOPEBRAS E SESAU.

O teor da defesa da Sra. **SUELEM MARIA DA SILVA OLIVEIRA** e **EUGÊNIA GLAUCY DE MOURA FERREIRA** limitou-se a afirmar que as sobras brutas foram aplicadas e distribuídas em benefício dos



profissionais cooperados, seguindo os termos estatutários, constando a informação nos registros contábeis da Cooperativa.

Não logrou êxito a justificativa apresentada, pois o total apurado pelos Auditores pode ser maior do que o valor declarado pelas responsáveis, não estando explicitadas as rubricas, os valores e os beneficiários dessa distribuição. Achado não sanado.

Os achados de auditoria **8.1.5** (*Apresentação de quadros de faturamento não condizentes com a situação fática da cooperativa, conforme o item 3.d., deste relatório;*) e o **8.1.6.**(*Ausência de detalhamento, nas notas fiscais de todo o exercício auditado, acerca da discriminação do que foi efetivamente pago, descumprindo o disposto na Cláusula Décima, caput, conforme descrito no item 3.e., deste relatório;*) trouxeram como ponte central da análise as disparidades das informações do faturamento quando confrontado com as folhas de pagamento de 2007, observando que a remuneração dos profissionais de saúde foi realizada pela COOPERBRAS com rubricas não previstas no contrato e com valores dos plantões superdimensionados. Situação que não correspondem à realidade. Vejamos:

“3.d) analisando-se os demonstrativos de faturamento mensais anteriormente mostrados e confrontando-os com as folhas de pagamento de 2007 apresentadas pela cooperativa, verifica-se que os primeiros não correspondem à realidade, tendo em vista que a COOPEBRAS remunera os profissionais de saúde com rubricas não previstas no contrato (direção hospitalar, interiorização, junta médica, dentre outras). Além disso, os valores dos plantões informados mediante o preço de compra, conforme a Tabela de Preços, anexada ao COOPEBRAS/OFICIO Nº 763/2008 e apensada aos autos às fls. 1.080;1.082, vol. VI) encontram-se superdimensionados relativamente àqueles apresentados por meio das Relações Amostrais Individuais de Cooperados, às fls. 1109, 1117/20,



1123/1126, 1120/1133, 1136/1138 e 1141/1144, vol. VI, dos autos;”

SUELEM MARIA DA SILVA E EUGÊNIA GLAUCY DE MOURA FERREIRA justificaram essas irregularidades aduzindo que se os valores das folhas de pagamentos foram inferiores aos valores faturados, as diferenças constatadas seguiram restituídas aos cofres públicos no mês subsequente; ainda destacaram que alguns pagamentos foram realizados com pendências de informações, posteriormente acertadas, haja vista as distâncias entre algumas unidades de saúde do interior com a Capital que resultaram em atrasos no colhimento das informações necessárias para, em tempo hábil, fecharem a folha de pagamento de modo a coincidir com o respectivo faturamento.

O sr. **FRANCISCO DAS CHAGAS BRITO** limitou-se a dizer que, como Coordenador do FUNDES sua única responsabilidade era confeccionar as Ordens Bancárias (SIAFEN/BB-PAGUE), após o devido atesto da SESAU nas notas fiscais, tornando-as aptas à liquidação.

Os responsáveis não comprovaram suas alegações. Não foram vislumbradas as devoluções mencionadas. As irregularidades não foram sanadas.

As cláusulas contratuais devem ser rigorosamente respeitadas pelos contratantes, não sendo pertinente inovar, principalmente quando se trata dos pagamentos e a demonstração efetiva do que foi pago.

Aos gestores dos recursos públicos cabe o dever de obediência aos prazos fixados para a realização dos atos administrativos para que estes sejam tempestivamente cumpridos e o zelo pela transparência.

O MPC opina pelo acolhimento da defesa do Sr.



FRANCISCO DAS CHAGAS BRITO, pois, de fato, a responsabilidade pelo ato irregular praticado recai somente sobre SUELEM MARIA DA SILVA (COOPEBRAS) e EUGÊNIA GLAUCY DE MOURA (SESAU).

O achado de auditoria 8.1.7, abaixo transcrito, trouxe à lume a discussão sobre a carga horária incompatível e acúmulo indevido de cargos dos profissionais da saúde.

8.1.7 Profissionais de saúde exercendo cargos/funções públicas simultaneamente com atividades em entidade privada, com incompatibilidade de carga horária, de acordo com o subitem 4.1;

Demonstradas nos autos de forma satisfatória estão as situações de acúmulos indevidos de cargos, contrariando o dispositivo constitucional (art. 37, XVI, CF/88), uma vez que a exceção prevista está vinculada à compatibilidade de horários.

No caso sob análise, vislumbra-se que houve a sobrecarga de horários. Inclusive, alguns profissionais da saúde que foram relacionados às fls. 1440/1446, acumularam três a quatro cargos simultaneamente. Ex. dois cargos de Psicólogo e um de Analista Municipal; profissional que ocupou dois cargos de médico, dois cargos comissionados.

A defesa limitou-se a dizer ser de sua exclusiva competência controlar o efetivo cumprimento do contrato e a execução dos serviços, não lhe competindo fiscalizar se os profissionais executavam ou não outras atividades.

É responsabilidade dos gestores dos recursos públicos, zelar pelo cumprimento e o respeito da lei e dos princípios basilares da Administração Pública. Desse modo, torna-se pertinente destacar que a SESAU e a COOPEBRAS deveriam ter controle sobre seus profissionais, pois a



realização de atividades que extrapole 60 (sessenta) horas prejudica a qualidade do atendimento à população e do serviço prestado.

Achado não sanado. Devendo, por conseguinte, ser encaminhada ao MPE da relação dos profissionais com acúmulo indevido para as providências que julgar pertinente.

Por oportuno, deve-se excluir a responsabilidade do Sr. **FRANCISCO DAS CHAGAS BRITO**, referente ao presente achado de auditoria, pois este senhor não teve ingerência sobre a irregularidade apontada, tendo em vista não ser sua função analisar situação funcional e compatibilidade de horários dos cooperados.

Dando seguimento à análise realizada sobre a carga horária, os achados de auditoria **8.1.8 ao 8.1.13** desaprovaram a jornada laboral dos médicos nos seguintes termos:

*8.1.8. Inclusão, pela COOPEBRAS, de dias de descanso (sábados) como turno normal de trabalho, de acordo com o **subitem 4.2.1**;*

*8.1.9. Ajuste e pagamento de jornada de trabalho inexecutável ao médico Fernando Pereira Oliveira pela COOPEBRAS, conforme o **subitem 4.2.1**;*

*8.1.10. Médicos remunerados por carga inferior à acordada com a cooperativa, segundo o que dispõe o **subitem 4.2.1**;*

*8.1.11. Remuneração de profissionais médicos mediante carga horária de plantões irreal, de acordo com o **subitem 4.2.2**;*

*8.1.12. Médicos exercendo a atividade com choque de horário entre o turno normal de trabalho e o de plantões, conforme o **subitem 4.2.2**;*

*8.1.13. Médicos exercendo a atividade com anormalidade na remuneração, segundo o **subitem 4.2.3**;*

Inicialmente, pelas razões já apresentadas, entende o MPC pela exclusão da responsabilidade inicialmente imputada ao senhor



FRANCISCO DAS CHAGAS BRITO (FUNDES), continuando apenas em relação às senhoras SUELEM MARIA DA SILVA (COOPEBRAS) e EUGÊNIA GLAUCY DE MOURA (SESAU).

Para melhor compreender a situação apontada nos achados de auditoria acima transcritos, mister se faz capturar o significado de Sobreaviso.

O Conselho Federal de Medicina na exposição de motivos da resolução CFM nº 1.834/08, esclareceu seu conceito: *a disponibilidade de médicos em sobreaviso é prática adotada nos diversos serviços de assistência médica, públicos ou privados, em todo o país. Caracteriza-se pela disponibilidade de especialistas, fora da instituição, alcançáveis quando chamados para atender pacientes que lhes são destinados. O médico em disponibilidade de sobreaviso, quando acionado, está obrigado a se deslocar até o hospital para atender casos de emergência, realizar cirurgias, procedimentos diagnósticos e internações clínicas, devendo ser devidamente remunerado, quer pelo SUS, por convênios em geral ou, mesmo, por clientes particulares.*

Ainda complementou tal entendimento, aduzindo que, *médicos em sobreaviso são especialistas que atuam num segundo momento, após a ação do plantonista que presta o atendimento imediato ao paciente visando manter as condições de suporte de vida. Esta característica de médico de segunda linha na atenção a uma emergência é que permite a adoção de disponibilidade em sobreaviso, objetivando a otimização do atendimento.*

Considerando as determinações do CRM/SP, o médico de sobreaviso só poderia ser acionado pela equipe médica do local, determinando ao plantonista que tomou tal decisão que *"permaneça como responsável pelo atendimento do paciente até a chegada do colega, quando se definirá a responsabilidade pela continuidade da assistência"*. E enfatizou que *"a responsabilidade pelas eventuais falhas de atendimento em decorrência dessa prática será assumida em conjunto pela*



instituição e pelo médico contratado". Por fim, ressaltou que a resolução não abrange a atividade médica em Pronto-Socorro, já regulamentada pela Resolução CFM nº 1.451/95. In verbis:

“RESOLUÇÃO CFM nº 1451/95

O Conselho Federal de Medicina, no uso das atribuições que lhe confere a Lei 3.268, de 30 de setembro de 1957, regulamentada pelo Decreto nº 44.045, de 19 de julho de 1958 e,

CONSIDERANDO que os Conselhos de Medicina são os órgãos supervisores e fiscalizadores do exercício profissional, e das condições de funcionamento dos serviços médicos prestados à população;

CONSIDERANDO que o Código de Ética Médica estabelece os princípios norteadores da boa prática médica;

CONSIDERANDO que os Conselhos de Medicina constataram condições estruturais, materiais e humanas inadequadas ao atendimento à população nos serviços de Prontos Socorros;

CONSIDERANDO a necessidade de estabelecer as normas mínimas para funcionamento dos estabelecimentos de saúde de Pronto Socorro;

CONSIDERANDO, finalmente, o decidido em Reunião Plenária realizada em 10 de março de 1995,

RESOLVE:

Artigo 1º - Os estabelecimentos de Prontos Socorros Públicos e Privados deverão ser estruturados para prestar atendimento a situações de urgência-emergência, devendo garantir todas as manobras de sustentação da vida e com condições de dar continuidade à assistência no local ou em outro nível de atendimento referenciado.

Parágrafo Primeiro - Define-se por URGÊNCIA a ocorrência imprevista de agravo à saúde com ou sem risco potencial de vida, cujo portador necessita de assistência médica imediata.

Parágrafo Segundo - Define-se por EMERGÊNCIA a constatação médica de condições de agravo à saúde que



impliquem em risco iminente de vida ou sofrimento intenso, exigindo portanto, tratamento médico imediato.

Artigo 2º - A equipe médica do Pronto Socorro deverá, em regime de plantão no local, ser constituída, no mínimo, por profissionais das seguintes áreas:

- Anestesiologia;***
- Clínica Médica;***
- Pediatria;***
- Cirurgia Geral;***
- Ortopedia."***

Depreendeu-se que os médicos deveriam cumprir os plantões estando fisicamente presentes nos locais de assistência. Em uma situação de emergência, até que se conseguisse avisar o profissional da urgente necessidade de sua presença e o deslocamento deste, o paciente poderia ter a saúde agravada e vir a óbito. Por essa razão, a atuação do profissional de sobreaviso é complementar, após o atendimento emergencial do plantonista local.

Considerando a situação retro, os achados de auditoria referentes à carga horária realizada pelos profissionais da saúde, em especial a classe médica, descortinou uma série de sobreposição de horas, resultando em atos irrealis e inexequíveis, que se fossem efetivamente cumpridas na forma declarada pela Cooperativa, resultariam no comprometimento da saúde física e mental dos médicos e também dos pacientes, sem mencionar a total ausência de convívio familiar daqueles. Textualmente:

(2) - A análise relativa à carga horária dos plantões tirados (312 horas), no período, de acordo com a Relação Amostral do associado, revela a inviabilidade de sua execução, tendo em vista a necessidade de horas para descanso e o conflito com o turno de trabalho normal (7:00 Às 13:00 e 14:00 às 18:00). Tendo em vista o exposto, revela-se inviável o profissional dar 02 plantões de 12 horas e, simultaneamente, trabalhar no



horário normal citado, no mesmo dia, conforme o apresentado pela COOPEBRAS;"

(5) – *Observando-se o número de plantões dados por esse médico no período de 15 a 30/06/07, especialmente nos dias 15, 18, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 27, 28 e 29/06. No intervalo em comento, detecta-se flagrante colidência entre o horário normal de trabalho e os turnos de plantão. No dia 15/06, por exemplo, o referido médico teria trabalhado (horário normal) de 8:00 às 16:00 no Hospital Coronel Mota. Nesse mesmo dia, teria dado plantão de 24 horas no Pronto Socorro;*

O sábado não poderia ter sido considerado hora normal de trabalho, tendo em vista que a prestação do serviço pactuada como tal era de segunda-feira à sexta-feira, os demais dias da semana correspondiam aos plantões e sobreavisos.

O Subitem 4.2.1 discorreu sobre as irregularidades referentes ao pagamento fora dos termos pactuados, beneficiando profissionais que não cumpriram suas cargas horárias de forma integral, mas que foram remunerados por sua totalidade, destacando-se também que o padrão utilizado pela COOPEBRAS não foi posta efetivamente em prática.

No que diz respeito à jornada de trabalho do médico FERNANDO PEREIRA OLIVIERA cujo quantitativo para o turno normal resultou em 400 horas mensais, na prática, é inviável e inexecutável.

As responsáveis limitaram-se a afirmar que os pagamentos foram efetivados de acordo com os trabalhos efetivamente realizados pelos médicos, razão por que existiram oscilações em alguns casos. Ainda, que as atividades realizadas aos sábados decorreram dos plantões que tais profissionais tiveram que realizar.



O Ministério Público de Contas entende a peculiaridade existente na carga horária dos médicos e demais profissionais da saúde, no entanto, o que a equipe de Auditoria do TCE encontrou foram abusos cometidos sob a orquestração da COOPEBRAS. Assim, acompanhando as conclusões manifestadas no relatório de auditoria, os achados analisados não poderão ser considerados sanados.

No que diz respeito as lotações dos cooperativados e contratados na SESAU, os achados de auditoria transcritos identificaram uma série de irregularidades não sanadas pelos Responsáveis que corresponderam também a descumprimento de cláusulas contratuais por parte da COOPEBRAS. Vejamos.

*8.1.14. Servidores públicos não pertencentes à área de saúde associados da COOPEBRÁS com incompatibilidade de carga horária, de acordo com o **subitem 4.3.**;*

*“(...) verifica-se que as quatro servidoras listadas ocupam cargos efetivos, sendo as três primeiras da União, respectivamente, como Economista e Agente Administrativo e, a quarta, na Prefeitura Municipal de Boa Vista, no cargo de Assistente Administrativo. Todas foram contratadas com jornada semanal de 40 horas. Além disso, ocupam cargos comissionados no Governo do Estado de Roraima. De acordo com o §1] do art. 19, da LCE nº 053/01, **o ocupante de cargo em comissão ou função de confiança submete-se a regime de integral dedicação ao serviço.** Ainda de conformidade com o caput do art. 19, do diploma legal citado, o servidor cumprirá jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes ao respectivo cargo, **respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observado os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente.** Não obstante a situação retro mencionada, as servidores em comento ainda foram remuneradas pela cooperativa COOPEBRAS, nos exercício auditado, com carga horária semanal de 40 horas.*



(...)

Diante das considerações feitas, a equipe técnica conclui que as profissionais listadas no quadro retro apresentado encontram-se exercendo cargos públicos simultaneamente com atividades em entidade privada (carga horária normal), caracterizando incompatibilidade quanto à carga horária acordada.

Absurda, imoral e ilegal foi a irregularidade descrita no presente achado de auditoria.

Servidores não pertencentes à área da saúde que acumulavam mais de dois cargos com carga horária de 40 horas e em outros com dedicação exclusiva, afrontaram o art. 37, XVI, CF/88. Ainda, tais servidores realizam atividades em entidades privadas resultando carga horária total superior a 60h semanais.

Tal situação resultou em ato de enriquecimento ilícito e improbidade administrativa a ser apurado pelo Ministério Público Estadual para a devida responsabilização dos envolvidos.

*8.1.15. Cooperados da área de saúde lotados em unidades/setores administrativos da SESAU, em desacordo com a Cláusula Primeira – do Objeto, do Contrato n. 108/2005, de conformidade com **subitem 4.4.a.**;*

A lotação dos associados foi responsabilidade da COOPEBRAS que indicou os profissionais conforme a necessidade e da SESAU, via Departamento de Recursos Humanos.

Segundo informação da equipe técnica os profissionais elencados no quadro à fl. 1458 (enfermeiros, médicos, psicólogos, etc.) foram contratados e pagos para prestarem serviços à saúde e não para estarem em cargos administrativos.



Comezinho é que as cláusulas e condições contratuais devem ser respeitadas pelos contratantes, o que no caso em apreço não ocorreu, restando desrespeitada a Cláusula Primeira do Contrato nº 108/2005, às fls. 1418/1425, não se podendo aceitar a justificativa de que as atividades, objeto do contrato, também envolveriam ‘trabalhos internos, preparatórios, complementares e suplementares’.

Achado não sanado. Responsabilidade atribuída a Sra. **EUGÊNIA GLAUCY DE MOURA FERREIRA E SUELEM MARIA DA SILVA OLIVEIRA.**

*8.1.16. Servidores/cooperados não pertencentes à área de saúde lotados em unidades/setores administrativos da SESAUI percebendo remunerações sem respaldo legal, de conformidade com **subitem 4.5.a.**;*

Ficou estabelecido no Contrato nº 108/2005 que o objeto da prestação de serviço seria atendimento à saúde, competindo à COOPEBRAS o encaminhamento de profissionais dessa área de atuação à SESAUI.

Ocorre que foram encontrados profissionais de áreas diversas (Administrador, contador, assessor jurídico, etc.), associados à COOPEBRAS e indevidamente lotados em unidades administrativas daquela Secretaria de Saúde, percebendo remuneração sob o pálio do contrato supracitado.

O MPC acompanha o entendimento dos Auditores de que carece de legalidade a contratação e a remuneração paga a tais profissionais, ferindo os responsáveis o princípio da legalidade e cometendo ato de improbidade.

Achado de auditoria não sanado.



*8.1.17. Pagamento a associados / servidores, muitos dos quais já estavam sendo remunerados pelo Governo do Estado de Roraima/SESAU como efetivos e/ou comissionados, ensejando, dessa forma, o enriquecimento sem causa deles, segundo o **subitem 4**.*

(...) fica evidenciado que, na situação em comento, a cooperativa remunerou esses cooperados para atuarem onde já estavam atuando (em setores/unidades administrativas da SESAU, a maioria deles em cargos efetivos e/ou comissionados). Evidencia-se desse modo, que a COOPEBRAS ensejou o enriquecimento sem causa de tais servidores;

A COOPERBRAS realizou pagamento de 46 (quarenta e seis) cooperados não profissionais da saúde para atuarem em locais nos quais já trabalhavam, recebendo tais cooperados duas vezes pelas atividades que já desenvolviam.

Não merece acolhimento a justificativa apresentada pela defesa porque não logrou êxito em desconstituir a irregularidade.

A situação em análise é uma afronta ao princípio da moralidade administrativa.

*8.1.18. Admissão, remuneração e lotação de cooperados em afronta à Cláusula Primeira do Contrato n. 108/2005 e ao inciso II, art. 37, da CF/88, de acordo com o **subitem 4.8.**;*

Rezava a cláusula primeira do contrato em comento:

*“Constitui objeto deste contrato, prestação de serviços médicos, enfermeiros, dentistas, bioquímicos e de outros profissionais na **área da saúde**, pelo período de 12 (doze) meses, para a consecução dos objetivos estabelecidos na Lei nº174/97, alterada pela Lei Estadual nº 265/2000, por meio da*



prestação de serviços técnicos profissionais especializados a serem prestados por médicos especializados e por outros profissionais de saúde através dos mecanismos e procedimentos específicos neste instrumento, visando o bom atendimento na rede pública de Saúde do Estado, pelos seus profissionais qualificados para a execução de ações que fortaleçam a melhoria da saúde do povo de Roraima.

A relação, à fl. 1463, identificou os assessores jurídicos e advogados admitidos como cooperados e lotados na SESAU, inclusive, existindo entre alguns dos nominados relação de parentesco.

Percebeu-se a utilização pela cooperativa de favorecimento de certos profissionais contratados conforme o alvitre dos Responsáveis, o que não teria acontecido se o concurso público tivesse sido realizado.

Cristalino estava que o objeto pactuado foi a prestação de serviços médicos, enfermagem, odontológico e demais que atuam na área da saúde. Portanto, não competia à COOPEBRAS disponibilizar profissionais da área jurídica para assumirem cargos de Assessores na SESAU. Tal conduta importou em descumprimento da Cláusula Terceira a qual a Contratada estava obrigada a cumprir rigorosamente os termos pactuados, bem como da Cláusula Primeira do contrato nº 108/2005.

III – CONCLUSÃO:

EX POSITIS, pelas razões de fato e de direito acima apresentadas, o *Parquet* de Contas opina no sentido que:

I – Sejam as presentes contas julgadas IRREGULARES, com fulcro no art. 17, III, “b” e “c” da Lei Complementar nº 006/94 e posteriores alterações;



II - Seja aplicada a multa prevista no art. 7º, §2º, da LC 006/94, pelo descumprimento do prazo de apresentação das prestações de contas da SESAU e do FUNDES-SESAU/RR aos responsáveis EUGÊNIA GLAUCY MOURA FERREIRA e FRANCISCO DAS CHAGAS BRITO;

III - Sejam aplicadas, de forma cumulativa, as multas previstas no artigo 63, II, III E IV, às Sras. EUGÊNIA GLAUCY MOURA FERREIRA e SUELEM MARIA DA SILVA OLIVEIRA, sem prejuízo do devido ressarcimento dos valores pagos indevidamente e que não foram justificados, utilizando-se dos meios legais para a sua devolução ao Poder Público, nos termos do art. 67 da LC006/94.

III – Em vista dos fortes indícios de improbidade administrativa, sejam encaminhados os autos ao Ministério Público do Estado de Roraima para providências pertinentes.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 26 de julho de 2013.

Paulo Sérgio Oliveira de Sousa
Procurador de Contas