



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

37ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA PRIMEIRA CÂMARA
REALIZADA EM 21/10/2025

PROCESSO TCE-PE Nº 21100904-0

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2020

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

INTERESSADOS:

FELIPE SOARES BITTENCOURT

CARLA CRISTINA DE GODOY NOVAES

BRUNO MOTTA ALVES DA SILVA

GEORGE PIERRE DE LIMA SOUZA

ELIANE MARIA DE OLIVEIRA MORENO

JAILSON DE BARROS CORREIA

ELIANE MENDES GERMANO LINS

FERNANDA EMANUELE ARANTES CASTRO DA SILVA

LILIANE AMARAL BEZERRA

LAURA MARIA DE MACEDO ARAUJO PAES DE ANDRADE

ANDRÉ JOSÉ FERREIRA NUNES

BERENICE TEODORO DE OLIVEIRA

JOANNA PAULA FREIRE DE LIMA SILVA

LUCIANA CAROLINE ALBUQUERQUE D ANGELO

LUCIANA LIMA PINHEIRO CAULA REIS

MARIA JOSÉ LEMOS COSTA BEZERRA

VIRGINIA GONCALVES MARTINS

RELATÓRIO



Cuida-se da análise da **Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Saúde do Recife – SESAU, relativa ao exercício de 2020**, apresentada de forma agregada à Prestação de Contas do Fundo Municipal de Saúde – FMS, em cumprimento ao disposto na Resolução TC nº 26/2015 e em conformidade com o art. 46, § 2º, da Lei Municipal nº 17.108/2005.

A fiscalização teve por objetivo examinar a execução orçamentária e financeira da Secretaria de Saúde do Recife, durante o exercício em questão, à luz da legislação vigente, com ênfase nas despesas decorrentes de adesões a atas do Sistema de Registro de Preços e nas contratações emergenciais realizadas com fundamento na Lei Federal nº 13.979/2020, editada em razão da emergência de saúde pública provocada pela pandemia da Covid-19.

Reporte-se que a presente análise limita-se a escopo residual, uma vez que, no exercício de 2020, este Tribunal de Contas realizou investigações quase exaurientes acerca das contratações emergenciais formalizadas por meio de dispensas de licitação destinadas ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, abrangendo as despesas custeadas pelo Fundo Municipal de Saúde do Recife. Para tanto, foram instaurados 66 Processos de Auditoria Especial, conduzidos pela Gerência de Controle de Contratações (GECC), os quais analisaram, sob os prismas da legalidade, da legitimidade e da economicidade, as despesas e contratações realizadas no período.

Ressalte-se que a grande maioria desses Processos já foi devidamente apreciada e julgada por esta Egrégia Corte de Contas, de modo que a presente instrução visa apenas complementar e consolidar as informações residuais não abrangidas pelas auditorias anteriores, preservando-se a coerência e a segurança jurídica dos julgamentos já proferidos.

A auditoria, conduzida pela Gerência de Contas da Capital (GECC), resultou no Relatório de Auditoria e-AUD nº 14791 (doc. 227), que registra os seguintes achados de fiscalização:



- 2.1.1. Ausência de formalização de contrato ou de termo de adesão à ARP nº 21/2020 (SADGP/Recife);
- 2.1.2. Ausência de justificativas pertinentes para adesão a atas de registro de preços;
- 2.1.3. Ausência de anuência prévia do órgão gerenciador em relação à adesão à ARP nº 001/2020 (SADGP/Recife);
- 2.1.4. Ausência de autorização do Conselho de Política Financeira para aquisições de material permanente;
- 2.1.5. Pagamentos efetuados sem as respectivas liquidações das despesas do Contrato nº 53/2020, decorrente da adesão à ARP nº 09 /2020 (Seduc/Recife);
- 2.1.6. Empenhamento e pagamento de despesa decorrente da adesão à ARP nº 06/2019 (SES/MA) após a expiração do prazo de vigência da ata;
- 2.1.7. Ausência de transparência e de publicidade em dispensas de licitação supostamente destinadas a aquisições fundamentadas na Lei Federal nº 13.979/2020;
- 2.1.8. Pagamentos antecipados de despesas não liquidadas no bojo da Dispensa de Licitação nº 70/2020;
- 2.1.9. Inexistência de controle interno efetivo no âmbito da Secretaria de Saúde do Recife;
- 2.1.10. Violação ao princípio da segregação de funções na execução do Contrato nº 53/2020.

Diante das irregularidades, a auditoria propôs a responsabilização, com fundamento no art. 73, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/2004, dos gestores e responsáveis pelos atos irregulares.

Concluiu ainda a auditoria pela necessidade de emissão de determinações voltadas à correção das falhas identificadas e de recomendações destinadas ao aprimoramento dos controles internos e da gestão administrativa, de modo a prevenir a reincidência das irregularidades constatadas.



Devidamente notificados, os Responsáveis apresentaram suas Defesas Prévias, os Srs. Jaílson de Barros Correia – Secretário de Saúde do Recife; Felipe Soares Bitencourt – Diretor Executivo de Administração e Finanças; George Pierre de Lima Souza – Secretário Executivo de Licitações e Compras; Liliane Amaral Bezerra – Gerente Geral de Monitoramento de Contratos; Carla Cristina de Godoy Novaes – Gerente de Administração da Secretaria de Saúde; Bruno Motta Alves da Silva – Chefe de Setor da Assessoria de Gabinete; Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva – Gerente Geral de Finanças; Eliane Mendes Germano Lins – Diretora Executiva de Regulação, Média e Alta Complexidade; Laura Maria de Macedo Araújo Paes de Andrade – Controladora Interna da Secretaria de Saúde do Recife; Eliane Maria de Oliveira Moreno – Assistente de Compras (docs. 259, 261, 272, 276, 280).

Em suas Defesas Prévias suscitam, em linhas gerais, a inexistência de responsabilidade pessoal pelas irregularidades apontadas, alegando que os atos decorreram de necessidades emergenciais impostas pela pandemia da Covid-19, observaram os limites da legislação vigente ou se encontram amparados por pareceres técnicos e jurídicos.

Aduzem, ainda, a ausência de dolo ou má-fé, bem como a inexistência de prejuízo efetivo ao erário em algumas das situações examinadas. Sustentam que sua atuação se deu dentro da legalidade ou no exercício regular de atribuições institucionais, motivo pelo qual não se justifica a aplicação de sanções.

Requerem, ao final, o afastamento da imputação de multas propostas pela auditoria, com a possibilidade de que as falhas sejam objeto, tão-somente, de recomendações.

É o relatório.



VOTO DO RELATOR

Trata-se da análise da Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Saúde do Recife, relativa ao exercício de 2020, com o objetivo de examinar a execução orçamentária e financeira da Pasta, bem como a regularidade dos procedimentos de contratação direta por dispensa de licitação e adesões a atas de registro de preços, em especial quanto às aquisições emergenciais realizadas no contexto da pandemia da Covid-19.

Durante a auditoria, foram analisados processos administrativos de contratação, notas fiscais, registros de execução orçamentária e informações prestadas pela Secretaria de Saúde e Fundo Municipal de Saúde – FMS, confrontando-os com a legislação aplicável e com bases oficiais de preços.

Concluída a análise, a equipe técnica lançou o Relatório de Auditoria e-AUD nº 14791, apontando a ocorrência de diversas irregularidades.

Cumpre, inicialmente, destacar que as despesas e contratações examinadas nos presentes autos foram realizadas no contexto da pandemia da Covid-19, situação de calamidade pública de dimensão global que exigiu dos entes federativos uma resposta administrativa célere e excepcional.

A partir do Decreto Legislativo Federal nº 6/2020, que reconheceu o estado de calamidade pública em todo o território nacional, e do Decreto Estadual nº 48.833/2020, que declarou a situação de emergência em saúde pública em Pernambuco, inaugurou-se um regime jurídico especial de contratações, com o objetivo de garantir a continuidade dos serviços essenciais e a adequada resposta do sistema público de saúde às demandas emergenciais decorrentes da crise sanitária.

Nesse contexto, a Lei Federal nº 13.979/2020 instituiu um conjunto de medidas excepcionais de enfrentamento à pandemia, dentre as quais



se destaca a possibilidade de dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao combate à Covid-19, mediante procedimento simplificado e tramitação abreviada. A norma dispensou, ainda, determinadas formalidades previstas na Lei nº 8.666 /1993, desde que preservados os princípios da legalidade, da publicidade, da economicidade e da moralidade administrativa.

Em complemento, no âmbito do Estado de Pernambuco, foi editada a Lei Complementar Estadual nº 425/2020, que disciplinou, de forma específica, as contratações emergenciais realizadas para enfrentamento da pandemia, fixando parâmetros de controle, prazos e obrigações de transparência.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, atento à magnitude e à urgência da situação, estruturou, por meio do Departamento de Controle Municipal (DCM), uma força-tarefa de auditoria, voltada ao acompanhamento e à fiscalização das despesas executadas pelos municípios pernambucanos com fundamento na Lei nº 13.979/2020.

Como resultado desse esforço institucional, foram instaurados 66 processos de Auditoria Especial destinados à análise das dispensas de licitação emergenciais e das contratações diretas relacionadas à Covid-19, abrangendo contratações de bens, serviços, locações e obras realizadas por secretarias municipais de saúde, fundos municipais de saúde e demais órgãos vinculados à gestão pública local.

Essas auditorias tiveram por escopo avaliar a conformidade das contratações com o regime jurídico excepcional aplicável, a regularidade da execução financeira e orçamentária e a adequação dos mecanismos de transparência e controle interno adotados pelos entes jurisdicionados.



Assim, a análise das despesas ora em exame deve ser compreendida à luz desse contexto extraordinário, em que a urgência e a excepcionalidade das demandas impuseram a adoção de procedimentos simplificados, sem, contudo, afastar o dever de observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da economicidade e da eficiência, que norteiam a Administração Pública, nos termos do art. 37 da Constituição Federal.

Notificados acerca dos achados de fiscalização, os gestores trouxeram aos autos as suas respectivas Defesas Prévias, por meio das quais apontam argumentos, a seu ver, capazes de afastar as conclusões da Auditoria:

Jaílson de Barros Correia, Liliane Amaral Bezerra, Carla Cristina de Godoy Novaes, Bruno Motta Alves da Silva, Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva, Eliane Mendes Germano Lins, Laura Maria de Macedo Araújo Paes de Andrade

Em suas razões de defesa, aduzem que os atos praticados no exercício de suas funções se pautaram pela legalidade, transparência e boa-fé, inexistindo dolo, fraude ou erro grosseiro que justifique sua responsabilização pessoal.

Sustentam que as supostas irregularidades decorreram de limitações orçamentárias e de circunstâncias excepcionais, notadamente relacionadas à emergência na área da saúde, sem prejuízo efetivo ao erário.

Ressaltam que as classificações de despesas e contratações emergenciais foram realizadas dentro dos limites legais e amparadas por pareceres técnicos e jurídicos, de natureza opinativa, de modo que eventuais falhas formais devem ser objeto apenas de recomendações administrativas.



Felipe Soares Bittencourt

O defendente foi responsabilizado exclusivamente pelo item 2.1.4 (ausência de autorização do Conselho de Política Financeira para aquisições de material permanente).

Argumenta que a conduta questionada ocorreu em meio ao cenário pandêmico da Covid-19, quando a Secretaria de Saúde do Recife precisou estruturar rapidamente hospitais de campanha e ampliar a rede de leitos, em situação de urgência.

Alega que a autorização do Conselho foi posteriormente obtida, sanando eventual falha formal, e que não houve dolo, má-fé ou dano ao erário. Invoca os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da verdade material para afastar a imputação.

Eliane Maria de Oliveira Moreno

A defendente foi responsabilizada por suposta análise equivocada da adesão da Secretaria de Saúde do Recife à Ata de Registro de Preços nº 001/2020, em razão de alegada ausência de anuência do órgão gerenciador.

Sustenta, contudo, que a autorização da Secretaria de Administração e Gestão de Pessoas (SADGP) foi regularmente concedida em 23/06/2020, atendendo às exigências do Decreto Municipal nº 27.070/2013.

Ressalta que o parecer da Controladoria-Geral do Município, que apontava a necessidade dessa anuência, foi emitido em 22/06/2020, ou seja, antes da autorização, que ocorreu de forma tempestiva e válida. Assim, requer o afastamento da responsabilidade que lhe foi imputada.

George Pierre de Lima Souza



O defendente, então Secretário Executivo de Licitações e Compras, foi igualmente responsabilizado em razão da adesão à ARP nº 001/2020. Em sua defesa, alega que a autorização do órgão gerenciador foi concedida regularmente pela SADGP em 23/06/2020, de forma que não houve descumprimento das normas aplicáveis. Destaca que atuou com diligência e em conformidade com a legislação, não havendo dolo, má-fé ou prejuízo ao erário.

Aduz, ainda, que a auditoria desconsiderou documentos constantes dos autos que comprovam a regularidade do procedimento, motivo pelo qual pugna pelo reconhecimento da regularidade de sua conduta e pela consequente quitação plena.

Passo à análise das imputações de irregularidade em cotejo com as razões de defesa.

2.1.1 – Ausência de formalização de contrato ou de termo de adesão à ARP nº 21/2020 (SADGP/Recife).

A auditoria apontou a inexistência de termo formal de adesão ou instrumento equivalente que lastreasse juridicamente a contratação decorrente da Ata de Registro de Preços nº 21/2020, o que representaria, em tese, descumprimento dos requisitos formais previstos no art. 62 da Lei nº 8.666/1993.

Em suas razões de defesa, os responsáveis sustentaram que as aquisições decorreram de necessidade emergencial e imediata, no contexto da pandemia, com o objetivo de suprir demandas urgentes de insumos hospitalares e equipamentos de proteção individual (EPIs), em momento crítico da rede municipal de saúde. Argumentaram, ademais, que a formalização posterior dos instrumentos contratuais se deu em razão da sobrecarga administrativa e da alta rotatividade de processos naquele período.



De fato, a Lei Federal nº 13.979/2020 e a Medida Provisória nº 961 /2020 conferiram tratamento excepcional à formalização dos contratos administrativos, admitindo a execução imediata das despesas essenciais à contenção da pandemia, desde que observada a devida motivação e posterior regularização documental.

Verifica-se, nos autos, a existência de notas de empenho, ordens de fornecimento e liquidações parciais, suficientes para demonstrar a efetiva entrega dos materiais e a realização da despesa. Não há indício de dano ao erário ou de desvio de finalidade.

Assim, considerando o contexto de calamidade pública, a ausência de dolo, má-fé ou prejuízo, e o caráter nitidamente formal da falha, acolho parcialmente a defesa, afastando a imputação de irregularidade grave, convertendo o apontamento em recomendação para que, em contratações futuras, seja observada rigorosamente a formalização contratual prévia, ainda que em regime excepcional.

2.1.2 – Ausência de justificativas pertinentes para adesão a atas de registro de preços.

A equipe técnica registrou a inexistência de justificativas detalhadas para a adesão a atas de registro de preços, em descumprimento ao art. 8º, § 3º, do Decreto Municipal nº 27.070/2013 e ao entendimento consolidado deste Tribunal no sentido de que as adesões (“caronas”) exigem demonstração clara de vantajosidade e necessidade.

Os defendentes alegaram que, diante da escassez generalizada de produtos médicos e hospitalares, a adesão a atas vigentes foi o único meio disponível para garantir o abastecimento da rede, não sendo possível instaurar novos certames em tempo hábil. Aduziram, ainda, que as atas utilizadas já haviam sido firmadas por órgãos públicos de reconhecida capacidade técnica e que os preços registrados mostravam-se compatíveis com os parâmetros de mercado à época.



Com efeito, a jurisprudência consolidada deste Tribunal e do Tribunal de Contas da União admite que, em situações emergenciais devidamente comprovadas, a motivação simplificada e a utilização de atas existentes configuram medidas adequadas e proporcionais à urgência do contexto, desde que não verificado sobrepreço ou prejuízo ao erário.

A análise dos documentos coligidos indica que as adesões foram acompanhadas de pesquisa de mercado e pareceres técnicos e jurídicos, ainda que sucintos, demonstrando a vantajosidade econômica das contratações.

Diante disso, acolho as justificativas apresentadas, reconhecendo que a ausência de justificativas mais extensas não comprometeu a regularidade substancial dos atos, motivo pelo qual afasto a irregularidade e determino apenas recomendação no sentido de que, nas futuras adesões, sejam aperfeiçoados os relatórios de vantajosidade e as fundamentações dos pedidos administrativos.

2.1.3 – Ausência de anuência prévia do órgão gerenciador em relação à adesão à ARP nº 001/2020 (SADGP/Recife).

A auditoria apontou que a Secretaria de Saúde teria aderido à Ata de Registro de Preços nº 001/2020 sem prévia anuência do órgão gerenciador, em afronta ao disposto no Decreto Municipal nº 27.070 /2013.

Os responsáveis, notadamente Eliane Maria de Oliveira Moreno e George Pierre de Lima Souza, comprovaram documentalmente que a anuência da Secretaria de Administração e Gestão de Pessoas (SADGP) foi efetivamente concedida em 23/06/2020, ou seja, antes da autorização final da adesão, conforme se extrai do despacho constante do Processo Administrativo nº 001/2020.



Verifica-se, portanto, que a regularidade formal foi restabelecida e que o apontamento da auditoria decorreu de lapso de registro temporal, sanado ainda na fase de execução contratual. Não se evidenciam prejuízo, dolo ou erro grosseiro.

Diante das provas acostadas e do contexto emergencial da pandemia, acolho integralmente a defesa, afastando a irregularidade e reconhecendo a regularidade do ato.

2.1.4 – Ausência de autorização do Conselho de Política Financeira para aquisições de material permanente.

A auditoria registrou que determinadas aquisições de bens permanentes foram realizadas sem a prévia autorização do Conselho de Política Financeira, em desconformidade com o art. 4º do Decreto Municipal nº 30.046/2016.

Em sua defesa, o Sr. Felipe Soares Bittencourt, então Diretor Executivo de Administração e Finanças, esclareceu que as compras visavam estruturar hospitais de campanha e ampliar a rede de leitos hospitalares em momento de extrema urgência, tendo sido os processos posteriormente submetidos à deliberação do Conselho, com a devida convalidação. Argumentou, ainda, que a situação de calamidade pública justificava a postergação de etapas formais não essenciais à efetividade da resposta sanitária, em consonância com o art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, que privilegiou a celeridade e eficiência nas contratações emergenciais.

Com efeito, observa-se que as aquisições foram regularmente empenhadas, entregues e liquidadas, não havendo indícios de sobrepreço, superfaturamento ou dano ao erário. A ausência de autorização prévia do Conselho, embora tecnicamente incorreta, não comprometeu a regularidade material do gasto e foi posteriormente suprida.



Diante disso, acolho a defesa apresentada, reconhecendo a natureza meramente formal da falha, e determino sua conversão em recomendação para que, em futuras aquisições, a Secretaria observe estritamente as etapas de controle prévio previstas no normativo municipal.

2.1.5 – Pagamentos efetuados sem as respectivas liquidações das despesas (Contrato nº 53/2020).

A auditoria identificou que, no âmbito do Contrato nº 53/2020, decorrente da adesão à ARP nº 09/2020 (Seduc/Recife), houve pagamentos realizados antes da devida liquidação da despesa, em afronta ao disposto no art. 63 da Lei nº 4.320/1964.

Os responsáveis sustentaram que os pagamentos antecipados se deram em caráter excepcional, visando garantir a imediata entrega de insumos médicos em plena fase crítica da pandemia, quando a demanda hospitalar crescia exponencialmente e havia escassez de fornecedores. Destacaram, ainda, que os materiais foram integralmente entregues e utilizados, o que se comprova por notas fiscais, registros de entrada e relatórios de consumo.

De fato, embora a liquidação prévia seja requisito essencial à execução da despesa, a situação emergencial de saúde pública exigiu flexibilizações procedimentais amparadas pela Medida Provisória nº 961/2020, que autorizou pagamentos antecipados em contratações públicas, desde que garantida a entrega do objeto e a ausência de dano.

Tendo sido confirmada a entrega integral dos materiais e inexistindo indícios de superfaturamento ou desvio, entendo que a conduta não configurou irregularidade substancial, mas mero descumprimento formal, justificável à luz das circunstâncias excepcionais. Assim, acolho a defesa e converto o achado em recomendação administrativa.



2.1.6 – Empenhamento e pagamento de despesa após a expiração da vigência da ata de registro de preços (ARP nº 06/2019 – SES/MA).

A equipe técnica apontou que houve empenho e pagamento de despesa decorrente da adesão à ARP nº 06/2019 após o término de sua vigência, o que, em tese, configuraria descumprimento das regras do sistema de registro de preços.

Os responsáveis alegaram que o pedido de fornecimento foi emitido durante a vigência da ata, sendo o empenho formalizado poucos dias após o seu encerramento, em razão de atraso administrativo e do volume expressivo de processos tramitando simultaneamente. Ressaltaram que o fornecedor manteve os preços originais e que o objeto foi integralmente entregue, sem qualquer ônus adicional à Administração.

Diante das provas documentais apresentadas e considerando a mínima diferença temporal, bem como a ausência de prejuízo financeiro, reconheço que o fato não possui gravidade suficiente para ensejar responsabilização. Assim, acolho as justificativas, classificando o achado como falha formal de baixa materialidade, a ser objeto apenas de recomendação.

2.1.7 – Ausência de transparência e publicidade em dispensas de licitação

A auditoria apontou que algumas dispensas de licitação não foram tempestivamente divulgadas no portal da transparência, conforme exigido pela Lei Federal nº 13.979/2020, que impôs o dever de publicação imediata dos contratos emergenciais.

Os responsáveis reconheceram a publicação tardia de determinados contratos, atribuindo o fato à sobrecarga de trabalho das equipes administrativas e à instabilidade sistêmica do portal da transparência



durante o período crítico da pandemia, mas enfatizaram que todas as contratações foram posteriormente publicadas, garantindo a integral publicidade dos atos.

De fato, constatou-se nos autos que a totalidade das dispensas foi disponibilizada ao público, ainda que com atraso, não havendo ocultação de informações nem restrição de acesso.

Dessa forma, acolho parcialmente as razões defensivas, reconhecendo que a falha existiu, porém sem dolo ou prejuízo, convertendo o achado em recomendação para que a Secretaria adote medidas estruturais de aprimoramento de seus mecanismos de transparência ativa e controle digital.

2.1.8 – Pagamentos antecipados de despesas não liquidadas (Dispensa nº 70/2020.)

A auditoria questionou pagamentos realizados antes da liquidação definitiva das despesas no bojo da Dispensa de Licitação nº 70/2020.

Os responsáveis sustentaram que os adiantamentos foram necessários para garantir o fornecimento contínuo de materiais hospitalares, em contexto de escassez de mercado, e que a integral entrega dos bens foi devidamente comprovada. Invocaram a Medida Provisória nº 961/2020, que autorizou expressamente o pagamento antecipado em contratações públicas, desde que observado o interesse público e adotadas garantias de execução.

As provas documentais juntadas confirmam a entrega tempestiva e completa dos produtos. Não se verificam indícios de dano, sobrepreço ou irregularidade material. Assim, acolho as justificativas e afasto a irregularidade, recomendando apenas que, em futuras contratações, a administração registre expressamente a motivação e as garantias adotadas para o pagamento antecipado.



2.1.9 – Inexistência de controle interno efetivo no âmbito da Secretaria de Saúde.

A auditoria constatou fragilidade dos mecanismos de controle interno, afirmando que a unidade responsável teria atuado de forma meramente formal, sem identificar falhas relevantes nas contratações emergenciais.

Em defesa, a Controladora Interna, Sra. Laura Maria de Macedo Araújo Paes de Andrade, destacou que o período analisado coincidiu com a fase mais crítica da pandemia, em que os servidores do controle interno atuaram de forma remota e com reduzido quadro funcional, priorizando o acompanhamento das despesas mais vultosas e de maior risco. Afirmou que foram emitidos alertas e recomendações à alta gestão, mas que a celeridade dos procedimentos emergenciais limitou a profundidade das análises.

Considerando o contexto de excepcionalidade, reconheço que as limitações operacionais da unidade de controle interno decorreram de fatores externos e temporários, e não de omissão dolosa. Ainda assim, a ausência de registros sistematizados e relatórios conclusivos evidencia a necessidade de fortalecimento institucional do controle interno municipal.

Dessa forma, acolho parcialmente a defesa, afastando a imputação de irregularidade grave e convertendo o achado em determinação para que o Município do Recife adote medidas de reestruturação e capacitação da unidade de controle interno da SESAU.

2.1.10 – Violação ao princípio da segregação de funções na execução do Contrato nº 53/2020.



A auditoria registrou que um mesmo servidor concentrou funções de fiscalização e atesto de despesas no Contrato nº 53/2020, o que contraria o princípio da segregação de funções e fragiliza o controle interno.

A responsável alegou que a situação decorreu de redução drástica do quadro de servidores durante a pandemia, em razão de afastamentos médicos e restrições sanitárias, o que impediu a designação de equipes distintas. Argumentou que a conduta foi excepcional e que, após a normalização do cenário, a segregação funcional foi restabelecida.

Verifica-se, de fato, que a concentração temporária de atribuições se deu em período de contingenciamento e que não resultou em dano ou favorecimento indevido. Trata-se, pois, de falha de caráter excepcional e transitório, cuja reiteração deve ser evitada.

Diante disso, acolho a justificativa e converto o apontamento em recomendação, para que a Secretaria mantenha a devida segregação de funções, inclusive em situações de urgência.

À vista de todo o exposto, tem-se que as defesas apresentadas demonstram que não houve dolo, má-fé ou enriquecimento ilícito, e que as condutas se deram em cenário de pressão administrativa e urgência sanitária, quando a escassez de insumos e a necessidade de aparelhamento imediato das unidades de saúde impuseram decisões rápidas e simplificadas.

Dessa forma, ainda que se reconheçam falhas formais em alguns procedimentos — como ausência de anuência prévia, justificativas incompletas ou pagamentos antecipados em contratações emergenciais — tais situações devem ser avaliadas sob o prisma da



gestão em crise, sem imputação de responsabilidade pessoal aos agentes públicos quando comprovada a boa-fé, a inexistência de dano ao erário e o nexo de causalidade com a situação emergencial.

À luz desse entendimento, este Relator entende que parte das irregularidades apontadas nos itens 2.1.1 a 2.1.10 do relatório técnico não ensejam sanção de natureza pessoal, podendo ser reclassificadas como falhas de natureza administrativa e objeto de recomendações e determinações corretivas à Secretaria de Saúde e ao Fundo Municipal de Saúde, especialmente quanto ao fortalecimento do controle interno, à segregação de funções e à transparência das contratações diretas.

Outrossim, propõe-se a emissão de recomendações à Secretaria de Saúde do Recife e ao Fundo Municipal de Saúde, com o objetivo de aperfeiçoar os controles internos, prevenir a repetição das falhas e aprimorar a regularidade das futuras contratações públicas.

Propõe-se a emissão de recomendação para que sejam adotados procedimentos internos voltados à observância da obrigatoriedade de celebração de contratos decorrentes de adesões a atas de registro de preços de outros órgãos ou entidades da Administração Pública, em atenção ao disposto no art. 22, §§ 6º e 7º, inciso VIII, do Decreto Municipal nº 27.070/2013, de modo a assegurar a exigibilidade das obrigações contratuais pela empresa fornecedora e viabilizar a aplicação de penalidades em caso de descumprimento das cláusulas pactuadas.

Além disso, que a unidade jurisdicionada elabore justificativas fundamentadas, pertinentes e detalhadas acerca da necessidade de proceder a contratações por adesão a atas de registro de preços de outros entes, demonstrando documentalmente a adequação do objeto às reais necessidades da Secretaria de Saúde do Recife e a



vantajosidade da adesão em relação à realização de processo licitatório próprio, especialmente quando houver solicitação de utilização dos quantitativos máximos registrados.

Quanto aos servidores da Secretaria de Saúde do Recife aos quais tenham sido delegados poderes para ordenar despesas, recomenda-se que se abstenham de autorizar despesas decorrentes de adesões a atas de registro de preços sem a prévia anuência do órgão gerenciador da ata, promovendo o sobrestamento dos processos “carona” até o atendimento dessa condição, conforme o disposto no art. 22, *caput*, § 1º e § 7º, inciso II, do Decreto Municipal nº 27.070 /2013.

Do mesmo modo, recomenda-se que os ordenadores de despesa se abstenham de autorizar adesões destinadas à aquisição de materiais permanentes em valor superior a R\$ 500.000,00, quando inexistir autorização prévia do Conselho de Política Financeira, observando o art. 3º, § 2º, inciso III, do Decreto Municipal nº 27.499/2013 e o art. 8º da Portaria SADGP nº 71/2019, sob pena de sobrestamento dos processos até a devida autorização.

Recomendar, ainda, que a Secretaria de Saúde do Recife publique, de forma imediata e tempestiva, no Portal de Compras vinculado ao Portal da Transparência do Recife, todas as aquisições e contratações realizadas com fundamento na Lei Federal nº 13.979/2020, contendo, no mínimo: nome e CNPJ da empresa contratada, prazo contratual, valor e processo de aquisição, ato autorizativo ou extrato contratual, discriminação do objeto e local de execução, valor global e parcelas executadas, informações sobre aditivos contratuais e as atas de registro de preços que originaram a contratação.

Ademais, que seja implementado efetivo sistema de controle interno primário no âmbito da Secretaria de Saúde do Recife, em cumprimento à Resolução TC nº 01/2009, mediante a adoção de



rotinas de acompanhamento dos pontos de controle relevantes e sensíveis, conforme seu grau de risco, sem prejuízo da atuação da Controladoria-Geral do Município.

Recomendar, também, que seja nomeado para a função de controle interno primário servidor integrante do quadro efetivo da Secretaria de Saúde do Recife, aprovado em concurso público e detentor de estabilidade constitucional, de modo a assegurar-lhe autonomia e independência funcional no exercício da fiscalização interna e da prevenção de riscos administrativos.

Por fim, recomendar que a unidade jurisdicionada assegure a segregação de funções, evitando a atribuição, a um mesmo servidor, da incumbência de representar a área demandante, elaborar justificativas para a contratação, atestar o fornecimento do objeto e exercer a fiscalização contratual, em observância ao princípio da impessoalidade e à mitigação de riscos administrativos.

VOTO pelo que segue:

AUDITORIA ESPECIAL.
SECRETARIA DE SAÚDE DO
RECIFE. PRESTAÇÃO DE
CONTAS DE GESTÃO.
EXERCÍCIO DE 2020.
CONTRATAÇÕES
EMERGENCIAIS PARA
ENFRENTAMENTO DA COVID-
19. FALHAS FORMAIS.
CONTEXTO DE CALAMIDADE
PÚBLICA. AUSÊNCIA DE
DANO AO ERÁRIO. CONTAS
REGULARES COM
RESSALVAS.
RECOMENDAÇÕES.

1. CASO EM EXAME 1.1
Auditoria Especial para análise
da Prestação de Contas de
Gestão da Secretaria de Saúde
do Recife relativa ao exercício



de 2020, com foco nas contratações emergenciais realizadas para enfrentamento da pandemia de Covid-19.

2. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2.1 A questão central consiste em avaliar a regularidade da execução orçamentária e financeira da Secretaria de Saúde do Recife no exercício de 2020, especialmente quanto aos procedimentos de contratação direta por dispensa de licitação e adesões a atas de registro de preços realizados com fundamento na Lei Federal nº 13.979/2020.

3. RAZÕES DE DECIDIR 3.1 As falhas identificadas pela auditoria são de natureza predominantemente formal, decorrentes do contexto excepcional de calamidade pública e da necessidade de resposta administrativa célere às demandas emergenciais da área de saúde. 3.2 Não restou comprovada a ocorrência de dano ao erário, dolo, má-fé ou erro grosseiro por parte dos gestores responsáveis, que atuaram em cenário de urgência e com limitações operacionais impostas pela pandemia. 3.3 As justificativas apresentadas pelos responsáveis demonstraram que as contratações visaram garantir a continuidade dos serviços essenciais de saúde, observando-se, na medida do possível, os princípios da legalidade, da economicidade, da publicidade e da eficiência. 3.4 Verificou-se a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno e transparência da Secretaria de Saúde, a fim de prevenir a reincidência de falhas semelhantes em futuras



contratações.

4. DISPOSITIVO E TESE 4.1

Julgamento pela regularidade com ressalvas das contas. Tese de julgamento: 1. Em contexto de calamidade pública, falhas formais em contratações emergenciais não ensejam irregularidade das contas, desde que ausentes dano ao erário, dolo ou erro grosseiro. 2. O regime excepcional da Lei nº 13.979/2020 admite flexibilizações procedimentais, preservados os princípios da Administração Pública. 3. Recomenda-se o aperfeiçoamento dos controles internos e da transparência para prevenir reincidências.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 70 e 71; Lei Estadual nº 12.600/2004, arts. 59, 71 e 73; Lei Federal nº 13.979/2020; Decreto Legislativo Federal nº 6/2020; Decreto Estadual nº 48.833/2020. Jurisprudência relevante citada: TCU, Acórdão nº 1.070/2021-Plenário.

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria e-AUD nº 14791, bem como as alegações apresentadas em sede de defesa pelos responsáveis, no âmbito da Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Saúde do Recife – SESAU, referente ao exercício de 2020;

CONSIDERANDO que a presente Auditoria teve por objeto examinar a execução orçamentária e financeira da Secretaria de Saúde do Recife, bem como a regularidade dos procedimentos de contratação direta por dispensa de licitação e adesões a atas de registro de preços, com ênfase nas aquisições realizadas com fundamento na Lei Federal nº 13.979/2020, editada em razão da emergência de saúde pública provocada pela pandemia da Covid-19;

CONSIDERANDO que o exercício de 2020 foi marcado por situação de calamidade pública reconhecida pelo Decreto Legislativo Federal nº 6 /2020 e pelo Decreto Estadual nº 48.833/2020, ensejando a adoção de



regime jurídico excepcional e procedimentos administrativos simplificados para atender às demandas emergenciais da área de saúde;

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, por meio do Departamento de Controle Municipal, instaurou 66 processos de Auditoria Especial com o objetivo de acompanhar, de forma tempestiva, as dispensas de licitação e contratações emergenciais relacionadas à Covid-19, inclusive aquelas formalizadas pela Secretaria de Saúde do Recife;

CONSIDERANDO que a fiscalização identificou falhas de natureza formal e procedimental, como a ausência de formalização tempestiva de contratos e termos de adesão, justificativas sucintas nas adesões a atas de registro de preços, fragilidades no controle interno e publicações tardias nos portais de transparência;

CONSIDERANDO, todavia, que as defesas apresentadas demonstraram que as falhas decorreram de circunstâncias excepcionais e transitórias, próprias do cenário pandêmico, e que as contratações buscaram garantir a continuidade dos serviços essenciais de saúde, observando-se, na medida do possível, os princípios da legalidade, da economicidade, da publicidade e da eficiência;

CONSIDERANDO que não restou comprovado prejuízo efetivo ao erário, tampouco dolo, fraude ou erro grosseiro por parte dos responsáveis, verificando-se, ao contrário, boa-fé administrativa e esforços para regularização posterior de formalidades e aprimoramento da gestão;

CONSIDERANDO, ainda, a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno e da transparência pública, de modo a prevenir a reincidência de falhas semelhantes em futuras contratações;

FELIPE SOARES BITTENCOURT:

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) FELIPE SOARES BITTENCOURT, relativas ao exercício financeiro de 2020

CARLA CRISTINA DE GODOY NOVAES:

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);



JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) CARLA CRISTINA DE GODOY NOVAES, relativas ao exercício financeiro de 2020

BRUNO MOTTA ALVES DA SILVA:

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) BRUNO MOTTA ALVES DA SILVA, relativas ao exercício financeiro de 2020

GEORGE PIERRE DE LIMA SOUZA:

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) GEORGE PIERRE DE LIMA SOUZA, relativas ao exercício financeiro de 2020

ELIANE MARIA DE OLIVEIRA MORENO:

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) ELIANE MARIA DE OLIVEIRA MORENO, relativas ao exercício financeiro de 2020

JAILSON DE BARROS CORREIA:

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) JAILSON DE BARROS CORREIA, relativas ao exercício financeiro de 2020

ELIANE MENDES GERMANO LINS:



CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) ELIANE MENDES GERMANO LINS, relativas ao exercício financeiro de 2020

FERNANDA EMANUELE ARANTES CASTRO DA SILVA:

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) FERNANDA EMANUELE ARANTES CASTRO DA SILVA, relativas ao exercício financeiro de 2020

LILIANE AMARAL BEZERRA:

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) LILIANE AMARAL BEZERRA, relativas ao exercício financeiro de 2020

LAURA MARIA DE MACEDO ARAUJO PAES DE ANDRADE:

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) LAURA MARIA DE MACEDO ARAUJO PAES DE ANDRADE, relativas ao exercício financeiro de 2020

RECOMENDAR, com base no disposto no art. 69, parágrafo único, da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no art. 8º da Res. TC nº 236/2024, ao atual gestor do(a) Secretaria de Saúde do Recife, ou a quem o suceder, que atenda a(s) medida(s) a seguir relacionada(s):

1. Adote procedimentos internos, vocacionados à observância da imperativa necessidade de celebração de contratos decorrentes de adesões a atas de registro de preços de outros órgãos ou



entidades da Administração Pública, em conformidade com o art. 22, §§ 6º e 7º, inciso VIII, do Decreto Municipal nº 27.070/2013, com vistas a assegurar a exigibilidade do cumprimento das obrigações contratuais pela empresa fornecedora e viabilizar a aplicação de penalidades na hipótese de descumprimento das cláusulas pactuadas pelo fornecedor beneficiário da ata (item 2.1.1).

2. Elabore justificativas fundamentadas, pertinentes, robustas e detalhadas acerca da necessidade de proceder a contratações mediante adesão a atas de registro de preços de outros órgãos ou entidades públicas, como alternativa à realização do devido processo licitatório, mediante comprovação documental da adequação do objeto registrado às reais necessidades da Secretaria de Saúde do Recife como órgão aderente, especialmente nas hipóteses em que a área demandante solicitar a utilização dos itens registrados em seus quantitativos máximos (item 2.1.2).
3. Oriente os servidores com poderes delegados para ordenar despesas a que se abstenham de autorizar despesas decorrentes de adesões pela Secretaria de Saúde do Recife a atas de registro de preços de outros órgãos ou entidades da Administração Pública, devendo proceder ao sobrestamento dos respectivos processos "carona" quando inexistir prévia anuência do órgão gerenciador da ata, conforme determinação contida no art. 22, *caput*, § 1º e § 7º, inciso II, do Decreto Municipal nº 27.070/2013 (item 2.1.3).
4. Abstenha-se de autorizar despesas decorrentes de adesões a atas de registro de preços destinadas à aquisição de materiais permanentes em valor superior a R\$ 500.000,00, sem a prévia autorização do Conselho de Política Financeira, procedendo ao sobrestamento dos respectivos processos "carona" quando ausente essa autorização, em observância ao art. 3º, § 2º, inciso III, do Decreto Municipal nº 27.499/2013, e ao art. 8º da Portaria SADGP nº 71 /2019 (item 2.1.4).
5. Estabeleça um efetivo sistema de controle interno primário no âmbito da Secretaria de Saúde do Recife, em cumprimento às exigências da Resolução TC nº 01/2009, mediante a adoção de rotinas de acompanhamento dos pontos de controle relevantes



e sensíveis, selecionados de acordo com sua importância ou grau de risco, complementando o controle exercido pela Controladoria-Geral do Município do Recife, evitando sobreposição e assegurando a atuação independente e preventiva (item 2.1.9).

6. Nomeie, para a função de controle interno primário, servidor efetivo e estável, integrante do quadro permanente da Secretaria de Saúde do Recife, investido mediante aprovação em concurso público, a fim de assegurar independência e autonomia funcional no exercício das atividades de fiscalização e acompanhamento dos atos administrativos internos, prevenindo riscos e fortalecendo o controle diário dos pontos sensíveis da gestão (item 2.1.9).
7. Assegure o cumprimento do princípio da segregação de funções, vedando a atribuição simultânea, a um mesmo servidor, das incumbências de elaborar justificativas de contratação, atestar o fornecimento do objeto e exercer a fiscalização contratual, de modo a preservar a lisura e a segurança dos processos administrativos (item 2.1.10).

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão :
Acompanha o(a) Relator(a)

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO : Acompanha o(a) Relator
(a)



Documento Assinado Digitalmente por: "CANDICE RAMOS MARQUES"
Acesse em: <https://etce.ice.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 889e843e-f1c6-4608-9d5e-fd4ed1b3cf75

Procurador do Ministério Público de Contas: GUIDO ROSTAND
CORDEIRO MONTEIRO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.