ACÓRDÃO - AC00 - 1482/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/1861/2020
PROTOCOLO	: 2023478
PROCESSOS EM APENSO	: TC/12309/2019; TC/13573/2019; TC/1531/2020; TC/1533/2020; TC/1536/2020; TC/1537/2020; TC/3054/2020; TC/3061/2020; TC/5645/2019; TC/5649/2019; TC/5650/2019; TC/7740/2019; TC/7745/2019; TC/7749/2019; TC/7751/2019; TC/7754/2019; TC/7763/2019; TC/7766/2019; TC/7769/2019; TC/7773/2019; TC/7777/2019; TC/7787/2019; TC/7788/2019; TC/7790/2019; TC/7791/2019; TC/7797/2019; TC/7798/2019; TC/7800/2019; TC/7803/2019; TC/7804/2019; TC/7807/2019; TC/7808/2019; TC/7811/2019; TC/7815/2019; TC/7817/2019; TC/8086/2019; TC/8747/2019; TC/8751/2019; TC/8752/2019; TC/8756/2019; TC/8760/2019; TC/8761/2019; TC/8763/2019
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA DE CONFORMIDADE
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO /FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CHAPADAO DO SUL
JURISDICIONADOS	: 1. MARA NÚBIA SOARES PEREIRA; 2. JOÃO CARLOS KRUG;
ADVOGADOS	: MEYRIVAN GOMES VIANA – OAB/MS 17.577, JOÃO PAES MONTEIRO DA SILVA – OAB/MS 10.849, MARINA BARBOSA MIRANDA – OAB/MS 21.092 E OUTROS.
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE – MUNICÍPIO E FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – ANÁLISE DA LEGALIDADE DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO DE MÉDICOS – EXAME POR AMOSTRAGEM – PROCESSOS EM APENSO – REGULARIDADE DE PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, DO CREDENCIAMENTO E DA FORMALIZAÇÃO DOS TERMOS DE CREDENCIAMENTO – DUPLICIDADE DE CONTRATOS COM MESMO OBJETO E PESSOA JURÍDICA – OFENSA AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA – DESCRIÇÃO INCOMPLETA DO OBJETO – VIOLAÇÃO À LEI 8.666/93 – IRREGULARIDADE DA FORMALIZAÇÃO DOS TERMOS DE CREDENCIAMENTO ESPECIFICADOS – MULTA.

1. A contratação de médicos por meio do credenciamento apresenta-se como alternativa ao gestor público, para garantir à população o acesso à saúde quando o quadro funcional estiver insuficiente, sobretudo se comprovada a impossibilidade ou dificuldade de sua ampliação, sem que haja violação à regra do concurso público, prevista no art. 37, II, da Constituição Federal de 1988.

2. É declarada a regularidade do processo de inexigibilidade de licitação, credenciamento, e da formalização dos termos de credenciamento especificados nos autos, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012.

3. Declara-se a irregularidade da formalização dos Termos de Credenciamento especificados, uma vez que constatada a duplicidade/sobreposição de contratações com o mesmo objeto, em desacordo com o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, bem como a incompleta descrição do objeto nos instrumentos contratuais, com infração ao art. 54, §1º, e art. 55, I, ambos da Lei (federal) nº 8.666/93, atraindo a aplicação de multa aos responsáveis.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 13ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 20 a 23 de novembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, declarar, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, a **regularidade** do processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2/2020, Credenciamento nº 1/2020 – TC/0554/2019, realizado pelo município de Chapadão do Sul, e da formalização dos Termos de Credenciamento nº 01/2019 (TC/5650/2019); nº 02/2019 (TC/5645/2019); nº 03/2019 (TC/5649/2019); nº 04/2019 (TC/7817/2019); nº 05/2019 (TC/7777/2019); nº 06/2019 (TC/7749/2019); nº 07/2019 (TC/7800/2019); nº 08/2019 (TC/7791/2019); nº 09/2019 (TC/7745/2019); nº 10/2019 (TC/7790/2019); nº 11/2019 (TC/7740/2019); nº 12/2019 (TC/7811/2019); nº 14/2019 (TC/77732019); nº 15/2019 (TC/7797/2019); nº 16/2019 (TC/7763/2019); nº 17/2019 (TC/7766/2019); nº 18/2019 (TC/7807/2019); nº 20/2019 (TC/7754/2019); nº 21/2019 (TC/7808/2019); nº 22/2019 (TC/8086/2019); nº 23/2019 (TC/7769/2019); nº 25/2019 (TC/7804/2019); nº 26/2019 (TC/7788/2018); nº 27/2019 (TC/7787/2019) nº 28/2019 (TC/7798/2019); nº 29/2019 (TC/7803/2019); nº 30/2019 (TC/8752/2019); nº 31/2019 (TC/8756/2019); nº 33/2019 (TC/8747/2019); nº 34/2019 (TC/8763/2019); nº 35/2019 (TC/8761/2019); nº 36/2019 (TC/8760/2019); nº 37/2019 (TC/12309/2019); nº 38/2019 (TC/13573/2019); nº 39/2019 (TC/1531/2020); nº 40/2019 (TC/1536/2020) e nº 42/2019 (TC/1533/2020); declarar, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, a **irregularidade** da formalização dos Termos de Credenciamento: **a)** nº 19/2019 (TC/7751/2019 - Orlando & França Ltda.-ME) e nº 41/2019 (TC/1537/2020 - Instituto Médico Aguiar & Salata Ltda), em razão da duplicidade/sobreposição de contratações com o mesmo objeto, em desacordo com o princípio da eficiência, previsto no art. 37, da Constituição Federal (subitem 2.4, do RAUD 10/2020); **b)** nº 24/2019 (TC/7815/2019 – Delius Alfredo Balbieris - ME) e nº 32/2019 (TC/8751/2019 – Medicorp Serviços Médicos Fernandópolis EIRELI - ME), em razão da incompleta descrição do objeto nos instrumentos contratuais, com infração ao art. 54, §1º e art. 55, I, ambos da Lei (federal) nº 8.666/93 (subitem 2.5, do RAUD 10/2020); **aplicar multas** ao Sr. **João Carlos Krug**, Prefeito de Chapadão do Sul, e a Sra. **Mara Núbia Soares Pereira**, ex-Secretária Municipal de Saúde, no valor equivalente ao de **40 (quarenta) UFERMS** para cada um**,** pelas infrações descritas nos termos dispositivos do inciso II, alíneas “a” e “b” deste Voto, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, IV e IX e 45, I, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012; **trasladar** cópia da decisão para todos os processos em apenso.

Campo Grande, 23 de novembro de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos trata da Auditoria de Conformidade, realizada pela equipe de auditores da Divisão de Fiscalização de Saúde (DFS), materializada no Relatório de Auditoria RAUD nº 10/2020, tendo por objeto a análise da legalidade dos processos de contratação de médicos (procedimento licitatório, dispensas e inexigibilidade de licitação), realizados pelo Município de Chapadão do Sul, nos exercícios de 2019 e 2020.

Os auditores identificaram irregularidades nas contratações auditadas e propuseram a adoção das medidas a seguir relacionadas (RAUD DFS 10/2020 – pç. 4, fls. 243-261):

> **1.** Acompanhamento do Concurso Público de Provas e Títulos para provimento de cargos pertencentes ao quadro permanente de pessoal da Prefeitura Municipal de Chapadão do Sul, nos termos do art. 30, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012;
>
> **2.** Intimação do jurisdicionado interessado, ou do órgão municipal competente, para remessa do Termo de Credenciamento nº 13/2019, firmado com Tozzo Clínica Médica Ltda, a este Tribunal de Contas;
>
> **3.** Aplicação de multa contra o Sr. João Carlos Krug, Prefeito Municipal, pelas irregularidades apontadas nos subitens 2.2, 2.3, 2.5, e 2.9;
>
> **4.** Aplicação de multa contra a Sra. Mara Núbia Soares Pereira, Secretária Municipal de Saúde (subitem 1.4), pelas irregularidades apontadas nos subitens 2.2, 2.3, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8 e 2.9;

Por meio do Despacho DSP – DFS 15692/2020 (pç. 7, fl. 264), os auditores sugeriram a reunião do presente processo com o TC/5054/2019 e com todos os processos[1] que foram instaurados em relação ao credenciamento dos médicos, para que fossem apreciados conjuntamente, o que foi acatado por meio do Despacho G.FEK 16184/2020 (pç. 8, fls. 265-266).

O Sr. João Carlos Krug (Prefeito) e a Srª Mara Núbia Soares Pereira (ex-Secretária Municipal de Saúde) foram intimados acerca das impropriedades retro mencionadas (fls. 313-319), oportunidade em que apresentaram manifestações e documentos para compor a instrução processual (fls. 320-406 e 408-492).

[1] TC/12309/2019; TC/13573/2019; TC/1531/2020; TC/1533/2020; TC/1536/2020; TC/1537/2020; TC/3054/2020; TC/3061/2020; TC/5645/2019; TC/5649/2019; TC/5650/2019; TC/7740/2019; TC/7745/2019; TC/7749/2019; TC/7751/2019; TC/7754/2019; TC/7763/2019; TC/7766/2019; TC/7769/2019; TC/7773/2019; TC/7777/2019; TC/7787/2019; TC/7788/2019; TC/7790/2019; TC/7791/2019; TC/7797/2019; TC/7798/2019; TC/7800/2019; TC/7803/2019; TC/7804/2019; TC/7807/2019; TC/7808/2019; TC/7811/2019; TC/7815/2019; TC/7817/2019; TC/8086/2019; TC/8747/2019; TC/8751/2019; TC/8752/2019; TC/8756/2019; TC/8760/2019; TC/8761/2019; TC/8763/2019.

Após, a DFS ratificou o entendimento consignado no Relatório de Auditoria nº 10/2020, bem como a conclusão pela aplicação de multa aos jurisdicionados (ANA DFS 8518/2020 – pç. 88, fls. 494-498). Tal posição foi corroborada pelo membro do Ministério Público de Contas, no Parecer PAR 4ªPRC 13685/2020 (pç. 90, fls. 500-505).

O feito foi saneado no Despacho DSP G.FEK 33840/2021 (pç. 91, fls. 506-511), de modo que, na sequência, os auditores e o MPC se manifestaram sobre as etapas de cada processo instaurado (procedimento, formalização contratual, e execução), nos termos da Análise ANA DFS 3931/2022 (pç. 92, fls. 512-522) e do Parecer 3ªPRC 7533/2022 (pç. 94, fls. 524-533), respectivamente.

Novamente foi garantido o contraditório e ampla defesa aos interessados, que apresentaram novas justificativas e documentos (fls. 542-1134, 1136-1728 e 1731-1763).

O Ministério Público de Contas, por sua vez, opinou pela adoção do seguinte julgamento (PAR 3ªPRC 12228/2022 – pç. 155, fls. 1773-1780):

> **1- JULGAR como IRREGULARES** os atos elencados nos seguintes achados de auditoria, com fulcro no artigo 59, III, da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o artigo 42, caput, da mesma lei
>
> a) item 2.2 – Sócio de empresa credenciada como auxiliar no julgamento de propostas do Credenciamento;
>
> b) item 2.4 – Duplicidade de contratos com mesmo objeto e pessoa jurídica;
>
> c) item 2.5 – Prestação de serviço sem contrato;
>
> d) item 2.6 – Médicos designados para serviços em horários incompatíveis;
>
> e) item 2.7 – Controle de jornada deficiente;
>
> f) item 2.8 – Fiscalização Contratual Deficiente;
>
> g) item 2.9 – As despesas com serviços médicos não estão sendo contabilizadas como outras despesas com pessoal.
>
> **2- APLICAR** multa ao Senhor João Carlos Krug, (...), Prefeito Municipal à época dos fatos, nos moldes do inciso VIII do artigo 77 da Constituição Estadual/MS combinado com o artigo 44 inciso I, artigo 45 inciso I, ambos da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o artigo 181, inciso I, da Resolução TC/MS nº 98/2018, devido à infringência aos subitens 2.2, 2.5, e 2.9 do Relatório de Auditoria RAUD – DFS – 10/2020 (artigo 37, caput, CF/88; artigo 9º, inciso III, da Lei Federal nº 8666/1993; artigo 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93; artigo 18, §1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000);
>
> **3- APLICAR** multa à Senhora Mara Núbia Soares Pereira, (...), Secretária Municipal de Saúde à época dos fatos, nos moldes do inciso VIII do artigo 77 da Constituição Estadual/MS combinado com o artigo 44 inciso I, artigo 45 inciso I, ambos da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o artigo 181, inciso I, da Resolução TC/MS nº 98/2018, devido à infringência aos subitens 2.2, 2.4, 2.5, 2.6,

2.7, 2.8 e 2.9 do Relatório de Auditoria RAUD – DFS – 10/2020 (artigo 37, caput, CF/88; artigo 9º, inciso III, da Lei Federal nº 8666/1993; artigo 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93; artigo 67, caput, da Lei Federal nº 8666/1993; artigo 18, §1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000);

4- DETERMINAR ao atual Gestor, sob pena das sanções legais pertinentes, que serão monitoradas nas próximas Auditorias levadas a efeito no Órgão, nos termos do artigo 30, da Lei Complementar nº 160/2012, para que:

a) Mantenha um efetivo controle de frequência de todos os servidores, através de rigoroso controle formal e diário da frequência, de maneira que fiquem registrados em cada período trabalhado os horários de entrada e saída, ressaltando-se que, quando o registro se der de forma manual, o ideal para evitar registro posterior ao dia trabalhado é a utilização de livro-ponto por setor ou lotação, com o registro obedecendo a ordem cronológica de entrada no local de trabalho, rubricado diariamente pelo responsável do órgão ou setor, em obediência aos princípios da eficiência e moralidade contidos o artigo 37, caput, da Constituição Federal, sob pena de encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual para Ação Civil Pública, tendo por escopo impelir o Município a implementar e exigir o controle eletrônico biométrico de frequência para todos os servidores públicos;

5- RECOMENDAR ao responsável, se ainda não o fez, que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, sob pena das sanções previstas em lei;

6- JULGAR como IRREGULAR o procedimento de contratação direta do Credenciamento Médico nº 01/2019, Inexigibilidade nº 02/2019 (autos TC/5054/2019), realizado pelo Município de Chapadão do Sul-MS, nos termos do inciso III do art. 59 da Lei Complementar nº 160 de 2012, c/c alínea “b” do inciso I do art. 121 do Regimento Interno (Resolução TCE/MS nº 98/2018);

7- JULGAR como REGULARES, nos termos do artigo 59, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c inciso I “b”, do artigo 121, e do artigo 124, ambos da Resolução TCEMS nº 98/2018, a formalização e execução financeira dos seguintes contratos de Credenciamento: Contrato Administrativo nº 01/2019 (TC/5650/2019); Contrato Administrativo nº 03/2019 (TC/5649/2019); Contrato Administrativo nº 04/2019 (TC/7817/2019); Contrato Administrativo nº 05/2019 (TC/7777/2019); Contrato Administrativo nº 09/2019 (TC/7745/2019); Contrato Administrativo nº 10/2019 (TC/7790/2019); Contrato Administrativo nº 12/2019 (TC/7811/2019); Contrato Administrativo nº 14/2019 (TC/77732019); Contrato Administrativo nº 15/2019 (TC/7797/2019); Contrato Administrativo nº 17/2019 (TC/7766/2019); Contrato Administrativo nº 18/2019 (TC/7807/2019); Contrato Administrativo nº 20/2019 (TC/7754/2019); Contrato Administrativo nº 21/2019 (TC/7808/2019); Contrato Administrativo nº 22/2019 (TC/8086/2019); Contrato Administrativo nº 23/2019 (TC/7769/2019); Contrato Administrativo nº 25/2019 (TC/7804/2019); Contrato Administrativo nº 28/2019 (TC/7798/2019); Contrato Administrativo nº 29/2019 (TC/7803/2019); Contrato Administrativo nº 30/2019 (TC/8752/2019); Contrato Administrativo nº 31/2019 (TC/8756/2019); Contrato Administrativo nº 33/2019 (TC/8747/2019); Contrato Administrativo nº 34/2019

(TC/8763/2019); Contrato Administrativo nº 35/2019 (TC/8761/2019); Contrato Administrativo nº 36/2019 (TC/8760/2019); Contrato Administrativo nº 37/2019 (TC/12309/2019); Contrato Administrativo nº 38/2019 (TC/13573/2019); Contrato Administrativo nº 39/2019 (TC/1531/2020); Contrato Administrativo nº 40/2019 (TC/1536/2020); Contrato Administrativo nº 41/2019 (TC/1537/2020); Contrato Administrativo nº 42/2019 (TC/1533/2020);

8- JULGAR como IRREGULARES, nos termos do inciso III do art. 59 da Lei Complementar nº 160 de 2012, c/c alínea "b" do inciso I do art. 121 do Regimento Interno (Resolução TCE/MS nº 98/2018), a formalização e execução financeira dos seguintes Contratos de Credenciamento: Contrato Administrativo nº 02/2019 (TC/5645/2019); Contrato Administrativo nº 06/2019 (TC/7749/2019); Contrato Administrativo nº 07/2019 (TC/7800/2019); Contrato Administrativo nº 08/2019 (TC/7791/2019); Contrato Administrativo nº 16/2019 (TC/7763/2019); Contrato Administrativo nº 19/2019 (TC/7751/2019); Contrato Administrativo nº 24/2019 (TC/7815/2019); Contrato Administrativo nº 32/2019 (TC/8751/2019);

Os autos retornaram ao meu gabinete e, nos termos do Despacho G.FEK 7098/2023, determinei à DFS que fosse emitida análise conclusiva acerca da execução física e orçamentária de cada contratação apensada a estes autos, porquanto apenas parte das aludidas execuções em alguns processos foram, de fato, examinadas (fls. 1781-1782).

A DFS pronunciou-se pela postergação da análise da execução orçamentária e financeira das contratações para momento posterior ao julgamento das primeiras fases, em prestígio à celeridade processual e prioridade do objeto do Plano Anual de Fiscalização – PAF/2023 (fl. 1783).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

De início, é importante consignar que embora a equipe técnica tenha analisado os contratos de credenciamento por "*amostragem*" (item 1.4 – fl. 248), fato é que estes contratos foram instaurados como processos autônomos perante este Tribunal e apensados a estes autos.

Em face disso e considerando que os documentos da execução de cada contrato de credenciamento foram juntados nos respectivos processos que estão apensados, é imprescindível que, sobre a mencionada etapa, haja a análise pormenorizada e individualizada da efetiva prestação dos serviços contratados e dos estágios das despesas executadas, para que os atos administrativos praticados pelos gestores responsáveis possam ser seguramente julgados.

Portanto, em consonância com os termos do Despacho DFS 9256/2023, aprecia-se neste Voto os atos concernentes ao processo de Inexigibilidade nº 2/2019 (TC/5054/2019), que originou o Credenciamento nº 1/2019, e a formalização dos 42 Termos de Credenciamento Médico apensados aos autos, postergando-se o exame da execução orçamentária e financeira das respectivas contratações para momento processual futuro, na forma do art. 124, “b”, da Resolução TC/MS nº 98/2018.

De acordo com as informações do RAUD 10/2020, a Divisão técnica identificou que o maior volume de contratações de médicos, no município de Chapadão do Sul, entre os exercícios de 2019 e 2020, decorreu do Credenciamento nº 1/2019, inerente do processo de Inexigibilidade nº 2/2019 (autuado no TC/5054/2019), que originou 42 Termos de Credenciamento de Médicos, conforme planilha abaixo:

Nº Termo	Credenciado	Valor (R$)	Processo nº
01/2019	Barbosa Muniz Consultório Médico Eireli	240.000,00	TC/5650/2019
02/2019	Alekcey Rene de Oliveira Guedes – ME	240.000,00	TC/5645/2019
03/2019	Clínica Médica Rodrigues da Cunha Ltda	540.000,00	TC/5649/2019
04/2019	RGS Atendimentos Médicos Eireli – ME	420.000,00	TC/7817/2019
05/2019	Furquim & Rodrigues Clínica Médica	500.000,00	TC/7777/2019
06/2019	VB Serviços Médicos Eireli	546.600,00	TC/7749/2019
07/2019	Clínica Médica Rodrigues & Rodrigues Ltda – ME	446.000,00	TC/7800/2019
08/2019	Álvaro Melandes Neves da Paz – ME	853.800,00	TC/7791/2019
09/2019	Reinaldo Araújo de Vasconcellos Eireli	420.000,00	TC/7745/2019
10/2019	VCB Serviços Médicos Eireli – ME	570.000,00	TC/7790/2019
11/2019	Mariana Carolina R. Monteiro Serviços Médicos	57.000,00	TC/7740/2019
12/2019	Paulo Roberto Dias Batista & Cia	420.000,00	TC/7811/2019
13/2019	Tozzo Clínica Médica Ltda	91.200,00	TC/7427/2020
14/2019	Orlando & França Ltda – ME	745.200,00	TC/7773/2019
15/2019	Tozzo Clínica Médica Ltda	685.200,00	TC/7797/2019
16/2019	Clínica Médica Rodrigues & Rodrigues Ltda – ME	642.000,00	TC/7763/2019
17/2019	Breschi Serviços Médicos Ltda – ME	454.000,00	TC/7766/2019
18/2019	Biosaúde Serviços Médicos Eireli	417.000,00	TC/7807/2019
19/2019	Orlando & França Ltda – ME	745.200,00	TC/7751/2019
20/2019	Clínica Médica Vitaderme Ltda	342.000,00	TC/7754/2019
21/2019	GM Serviços Médicos Ltda	180.000,00	TC/7808/2019
22/2019	GM Serviços Médicos Ltda	600.000,00	TC/8086/2019
23/2019	Docmed Serviços Médicos Ltda	745.200,00	TC/7769/2019
24/2019	Delius Alfredo Balbieris – ME	746.800,00	TC/7815/2019
25/2019	Letícia Marcela Faune Nunes Médica Eireli	463.200,00	TC/7804/2019
26/2019	Rezende & Filho Ltda	54.000,00	TC/7788/2019
27/2019	Alcazas & Almeida Saúde Ltda	60.000,00	TC/7787/2019
28/2019	Santana & Santos Serviços Médicos Ltda	626.305,00	TC/7798/2019
29/2019	Lorena Marques Eireli – ME	115.200,00	TC/7803/2019
30/2019	Clínica Médica Streppel Eireli	112.200,00	TC/8752/2019
31/2019	Paulo Roberto Dias Batista & Cia	594.000,00	TC/8756/2019

32/2019	Medicorp Serviços Médicos Fernandópolis Eireli - ME	410.400,00	TC/8751/2019
33/2019	Fundação Hospitalar de Costa Rica	305.645,00	TC/8747/2019
34/2019	Marcelo Paiva Borges – ME	360.000,00	TC/8763/2019
35/2019	Victor Hugo Ferreira Guilardi Eireli	420.000,00	TC/8761/2019
36/2019	L. Alves de Moura Clínica Médica	136.800,00	TC/8760/2019
37/2019	Natália de Matos Branco Eireli – ME	91.200,00	TC/12309/2019
38/2019	Clínica Nogueira & Silveira Ltda	280.000,00	TC/13573/2019
39/2019	Pró Saúde Consultas Médicas Ltda	300.000,00	TC/1531/2020
40/2019	Instituto Médico Aguiar & Salata Ltda	300.000,00	TC/1536/2020
41/2019	Instituto Médico Aguiar & Salata Ltda	240.000,00	TC/1537/2020
42/2019	Thiago Carvalho de Lima Esquerdo	200.000,00	TC/1533/2020

A auditoria elencou os seguintes achados em relação ao mencionado processo de inexigibilidade de licitação e à formalização contratual (fls. 243-261):

1. Necessidade de acompanhamento da realização do concurso público (subitem 2.1)
2. Sócio de empresa credenciada como auxiliar de propostas no procedimento (subitem 2.2 – questionamento nº 4);
3. Ausência de remessa obrigatória do Termo de Credenciamento nº 13/2019 (subitem 2.3);
4. Duplicidade de contratos com mesmo objeto e pessoa jurídica (subitem 2.4)
5. Prestação de serviços sem contrato (subitem 2.5 – questionamento nº 6);

Tudo considerado, passo ao julgamento da matéria.

Partindo-se inicialmente da necessidade de **realização de concurso público** para o provimento das vagas de médicos no município **(subitem 2.1 do RAUD 10/2020)**, a DFS identificou que o plano de cargos e carreiras do município de Chapadão do Sul dispõe um total de 20 (vinte) vagas para médicos em caráter efetivo, contudo apenas 4 (quatro) delas estavam preenchidas.

À época da auditora realizada, estava em curso o edital do concurso público nº 1/2020, para provimento de cargos de pessoal da prefeitura municipal, no qual é possível identificar que o município buscou o preenchimento das vagas de médicos disponíveis (fls. 115-187).

Os jurisdicionados informaram que é muito baixo o número de inscrições de médicos nos concursos públicos, em razão dos baixos salários previstos no plano de cargos e carreiras do município, inclusive, desmotivando aqueles que foram aprovados a tomarem posse posteriormente. Acrescentou não ser possível oferecer salários melhores a estes profissionais em razão do estabelecimento do limite de 54% da receita corrente líquida para gasto com pessoal do executivo municipal, mas que, de toda forma, convocou os profissionais aprovados no concurso público realizado, tendo sido preenchida as seguintes vagas (fls. 321-344):

Médico do PSF	Cristiane Bergo Domingues
Fisioterapeuta	Fabiana de Jesus
Psicólogo	Vitor Corrêa Detomini
Cardiologista	Samuel Samara R. de A. Lucas Furquim
Ginecologista/Obstetrícia	Renan Gomes Silva
Auditoria	Anny Karina Penasso Fonseca
Neurologia	Laís de Oliveira Lima
Otorrinolaringologista	Iwazo Morissugui Neto
Pediatra/Neonatologia	Letícia Gomes de Sousa Saran

Compulsando a documentação que instrui os autos, observo que, de fato, os jurisdicionados buscaram o preenchimento das vagas disponíveis para médicos no município de Chapadão do Sul por meio da realização do Concurso Público nº 1/2020, entretanto, é fato notório e recorrente nos processos que perpassam por esta Corte que há baixo interesse de médicos em participar de concursos públicos de pequenos municípios, muitas vezes pelas condições de trabalho ou salários ofertados, estes decorrentes das dificuldades e limites impostos ao executivo municipal, o que, consequentemente, desfalca o quadro permanente de servidores para atender a demanda de saúde local.

Desse modo, a contratação de médicos por meio do credenciamento apresenta-se como alternativa ao gestor público, para garantir à população o acesso à saúde quando o quadro funcional estiver insuficiente, sobretudo se comprovada a impossibilidade ou dificuldade de sua ampliação, sem que haja violação à regra do concurso público, prevista no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Corroborando a fundamentação supra, no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) prevalecem os seguintes entendimentos:

> 9.1.2. **o credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde** para atuarem tanto em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, **sendo o instrumento adequado a ser usado quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados**, sendo necessário o desenvolvimento de metodologia para a distribuição dos serviços entre os interessados de forma objetiva e impessoal. (Acórdão nº 352/2016. Rel. Min. Benjamin Zymler. Plenário)
>
> . . .
>
> 46. No entanto, apesar de a regra ser a realização de licitação, **é preciso considerar a natureza dos serviços de saúde, que podem ser enquadrados na teoria da inviabilidade de competição por contratação de todos.** Tal teoria entende que a licitação torna-se inexigível, amparado no art. 25 da Lei 8.666/1993, porque não haveria possibilidade de competição entre os licitantes, pois todos

aqueles que se dispusessem a fornecer para a Administração e se enquadrassem nos critérios definidos por esta seriam contratados.

Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: "*Se a administração convoca todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando ela própria o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação. É a figura do* ***credenciamento*** *que o Tribunal de Contas da União* ***vem recomendando para a contratação de serviços médicos****, jurídicos e de treinamento (FERNANDES, J.U. Jacoby. Contratação Direta sem Licitação. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009)".*

(Acórdão nº 1215/2013. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Plenário)

No mesmo caminho é o posicionamento deste Tribunal de Contas, conforme Parecer C PAC00-G-ICN 1/2015, aprovado pelo Plenário:

Quesito: 1ª Pergunta: *Qual o posicionamento deste Tribunal sobre o Sistema de Credenciamento para contratação de médicos para atender a rede de saúde pública?*

Resposta:

a) A utilização do chamado "Sistema de Credenciamento" é possível, desde que, respeitados os princípios gerais aplicados à administração pública (art. 37, caput, da CF), com a preferência do concurso público para preenchimento de cargos, ou, empregos públicos (art. 37, inciso II, da CF) e a contratação de serviços, preferencialmente, por licitação pública (art. 37, inciso XXI, da CF);

b) No caso específico, a utilização do "Sistema de Credenciamento", na primeira hipótese, no caso da contratação de **profissionais médicos**, pode ser utilizada, **desde que não seja possível preencher as vagas disponíveis a estes profissionais através de concurso público** (art. 37, inciso II, da CF) e deverá ser precedida de um processo eletivo simplificado, utilizando-se subsidiariamente da diretriz disposta no art. 198, §4º, da CF e, na segunda hipótese, **quando não foi possível a contratação de prestação de serviços médicos, mediante processo licitatório, em razão da inviabilidade de competição**, poderá ser usado o art. 25, da Lei 8.666/93 que dispõe a inexigibilidade de licitação.

(...)

Quesito: 3ª Pergunta: "*Para realização do Sistema de Credenciamento é preciso estar configurada a inviabilidade de competição?"*

Resposta: Na utilização do chamado "Sistema de Credenciamento", para a contratação de serviços médicos deve ser demonstrada que não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração, ou, ainda, a hipótese de "*inviabilidade de competição por contratação de todos"*, as palavras do mestre Carlos Ari Sundfeld, verifica-se, assim, que a licitação é a regra (art. 37, inciso XXI, da CF e art. 2º, da Lei 8666/93), no entanto, quando inviável a competição ela será inexigível (art. 25, da Lei 8.666/93)

Uma vez demonstrado no caso ora examinado a insuficiência de profissionais da saúde mesmo após realização de concurso público de provas e títulos, a complementação dos serviços públicos de saúde e do quadro municipal de médicos pode ser promovida por meio de credenciamento, a partir de processo de inexigibilidade de licitação (art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93).

Prosseguindo, a equipe de auditores constatou **no subitem 2.2 do RAUD 10/2020**, que um dos **sócios da empresa credenciada**[2] pelo Termo nº 17/2018 (até 1/6/2019 - fl. 190-200) e pelos Termos nº 7/2019 e 16/2019 (vigentes até 24/4/2020 – TC/7800/2019 e TC/7763/2019), **atuou como auxiliar no julgamento das propostas apresentadas pelas empresas participantes** no Credenciamento nº 1/2019 (fl. 130, do TC/5054/2019), pelo que considera tal designação uma infração ao princípio da impessoalidade e aos termos dispositivos do art. 9º, III, da Lei (federal) nº 8.666/93, e art. 37, *caput,* da Constituição Federal.

Os gestores defenderam-se alegando que o Dr. Hygor Rodrigues da Silva, sócio da mencionada empresa credenciada, não foi designado para participar da Comissão Permanente de Licitação (CPL), haja vista que sua atuação se limitava no auxílio e aferição dos documentos de qualificação técnica dos interessados em se credenciar, somente quando houvesse dúvida em relação a eles pela comissão, conforme restou preconizado na cláusula 11.4 do edital.

O art. 9º, III, da Lei (federal) nº 8.666/93 dispõe que "*não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários (...) servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação*." O §4º do mesmo artigo ainda prevê que "*o disposto no parágrafo anterior aplica-se aos membros da comissão de licitação.*"

A Cláusula 11.4 do edital atribuiu ao Dr. Hygor Rodrigues da Silva função junto à CPL nos seguintes moldes (fl. 30-31, do TC/5054/2019):

> **11.4.** À Comissão Permanente de Licitação caberá o julgamento dos documentos e informações apresentados pelos credenciantes, podendo, a seu critério, a qualquer tempo, solicitar esclarecimentos complementares aos credenciantes concedendo prazo adequado. A referida Comissão solicitará o auxílio de profissional técnico a ser designado pela Secretaria Municipal de Saúde objetivando aferir a documentação dos profissionais sujeitos à habilitação, especialmente no que concerne ao item 8.1.1 do Edital

Como visto, a participação do mencionado médico convidado é distinta das atribuições da CPL, pois a ele foi destinada função meramente opinativa e auxiliar sobre documentos técnicos apresentados pelos interessados em se credenciar, isto, ainda, quando eventualmente os membros da comissão necessitassem e solicitassem o auxílio referenciado.

[2] Clínica Médica Rodrigues e Rodrigues Ltda.-ME – Dr. Hygor Rodrigues da Silva

Convém destacar que estes autos e o TC/5054/2019 não estão instruídos com qualquer elemento capaz de indicar a efetiva atuação do médico convidado nos moldes da Cláusula 11.4 retrocitada, permitindo concluir que sequer houve necessidade da comissão de licitação em ser auxiliada por ele.

De toda forma, tenho certo que a análise, aceitabilidade ou rejeição dos documentos apresentados pelas empresas interessas no credenciamento, em consonância aos termos do edital, remanesceu exclusivamente à CPL, sem que a participação do citado médico pudesse interferir na condução do processo ou, ainda, implicasse ou substituísse a tomada de decisões de seus membros.

Assim sendo e atendo-se restritivamente ao texto legal, percebo que o auxílio do profissional técnico que foi indicado, a meu ver, não se amolda às hipóteses impeditivas do art. 9, inciso III, e §4º, da Lei (federal) nº 8.666/93, porquanto este não integrou efetivamente a CPL, não foi o responsável pela licitação em comento, tampouco possuía vínculo efetivo ou contratado com o município, capaz de gerar risco aos princípios da impessoalidade, moralidade ou isonomia, afetos ao credenciamento sob análise.

Concernente à **ausência de remessa obrigatória do Termo de Credenciamento nº 13/2019 (subitem 2.3 do RAUD 10/2020),** os jurisdicionados informaram que a documentação pertinente foi remetida a esta Corte de Contas sob o protocolo de nº 2045118, o que se pode confirmar através da consulta aos autos do TC/7427/2020. Portanto, considero esta falha sanada.

Apenas para registro, observo que os documentos encartados no TC/7427/2020 demonstram que o Termo de Credenciamento nº 13/2019 não foi efetivamente formalizado com a empresa Tozzo Clínica Médica Ltda, haja vista a ausência de apresentação da documentação necessária para este desiderato, tal como consta no Despacho proferido pela Secretária Municipal de Saúde (fl. 04 – TC/7427/2020).

No que tange ao **item 2.4 do RAUD 10/2020**, a DFS alegou terem sido **formalizados termos de credenciamento em duplicidade** com as empresas Orlando & França Ltda-ME e Instituto Médico Aguiar & Salata Ltda, conforme abaixo discriminado:

Nº do Termo	Credenciada	Itens em comum	Valor	TC
14/2019	Orlando & França Ltda-ME	1, 2, 3, 4, 10, 11, 12, 13, 14, 29	R$ 745.200,00	7773/2019
19/2019			R$ 745.200,00	7751/2019
40/2019	Instituto Médico Aguiar & Salata Ltda	11,12,13,14	R$ 300.000,00	1536/2020
41/2019			R$ 240.000,00	1537/2020

Em que pese a justificativa apresentada pelos gestores de que os termos foram assinados por sócios distintos das citadas empresas, comungo do posicionamento da DFS pela irregularidade neste ponto, porque as partes credenciadas para prestar os serviços são as pessoas jurídicas e não os sócios, não havendo razão para celebração de mais de um instrumento de credenciamento constando os mesmos serviços.

Logo, percebo ter ocorrido **a sobreposição de contratações com mesmo objeto**, revelando o desatendimento do princípio da eficiência, firme no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, sobre o qual a doutrina de Fernanda Marinela[3] é pertinente:

> "A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com **presteza, perfeição** e **rendimento funcional**. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a c**onsequente redução de desperdícios do dinheiro público** e rendimento típico da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum."

Na mesma linha, a equipe técnica também aduziu que algumas **empresas prestaram serviços sem a formalização do instrumento contratual** com o município (**item 2.5 do RAUD 10/2020**), nos moldes da planilha a seguir (fl. 252):

Termo	TC	Credenciada	Data de Assinatura	fls.
02/2019	5645/2019	Alekcey Rene de Oliveira Guedes ME	30/04/2019 Aditivo: 08/05/2019	6-12 71-72
32/2019	8751/2019	Medicorp Serviços Médicos Fernandópolis EIRELI	03/06/2019 Aditivo: 06/10/2019 Aditivo: 10/10/2019	6-12 152-3 201-2
24/2019	8715/2019	Deliues Alfredo Balbieres EPP	16/05/2019 Aditivo: 02/08/2019 Aditivo: 10/10/2019 Aditivo: 19/11/2019	8-14 118-9 188-9 357-9

Os gestores contestaram a aludida irregularidade, argumentando que (fls. 329-330):

i. em relação à empresa Alekey Rene de Oliveira Guedes ME, embora conste no Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde (CNES) o credenciamento realizado em março/2019, não houve prestação de serviços nem pagamentos realizados pelo município;

ii. em relação às empresas Medicorp Serviços Médicos Fernandópolis EIRELI e Deliues Alfredo Balbieres EPP, credenciadas em junho/2019, houve prestação de serviços aos quais não estavam credenciadas (auxiliar de cirurgia) devido a necessidade deles, sendo que a Administração somente verificou o ocorrido em outubro, quando providenciou a regularização por meio de termo aditivo.

Compulsando detidamente os autos, as justificativas apresentadas pelos jurisdicionados neste tópico comportam parcial acolhimento, em especial, no que tange à alegada prestação de serviços sem contrato pela empresa Alekey Rene de Oliveira Guedes ME, pois a equipe de auditores sustenta o posicionamento pela irregularidade com base unicamente nos dados registrados no CNES (fls. 189), onde consta a informação de que na competência 03/2019 (mês anterior ao da formalização do termo de

[3] MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo – Concursos. 11ª ed. São Paulo. Saraiva, 2017, pg. 136-137

credenciamento) a empresa já mantinha vínculo com o município de Chapadão do Sul.

Entretanto, a informação do banco de dados do CNES pode não ser precisa, pois ele é alimentado manualmente pelos estabelecimentos de saúde, nos moldes do art. 7º, da Portaria MS 1.646/2015, sendo suscetível a erros e divergências.

Assim é que, tais informações não devem ser levadas em consideração de forma isolada, mormente quando os demais elementos dos autos não permitem afirmar, extreme de dúvidas, que a citada empresa estava de fato prestando serviços para o município antes de ter celebrado o respectivo termo de credenciamento em 30/04/2019, mesmo porque todos os documentos da respectiva execução orçamentária e financeira são posteriores à referida data (fls. 110-129, 131-150 e 223-389 do TC/5645/2019).

Noutro vértice, acerca das empresas Medicorp Serviços Médicos Fernandópolis EIRELI e Delius Alfredo Balbieres EPP, os gestores confirmaram a prestação de serviços de "*auxiliar cirurgião"* e "*remoção"* sem que estes estivessem contemplados no objeto dos termos de credenciamento originalmente firmados entre elas e a Administração Pública, bem como que tal situação foi um equívoco posteriormente corrigido por meio de aditivo contratual.

A planilha comparativa da DFS elucida com propriedade o período de prestação de serviços sem previsão contratual, a conferir (fl. 253):

MEDICORP SERVIÇOS MÉDICOS FERNANDÓPOLIS EIRELI					
Item	**Serviço**	**Mês do Serviço sem Contrato**	**fls.**	**Data do Aditivo**	**fls.**
14	Auxiliar de cirurgião	Junho/2019	77	10/10/2019	201-2
		Julho/2019	109		
		Agosto/2019	135		
		Setembro/2019	190		
DELIUS ALFREDO BALBIERES EPP					
Item	**Serviço**	**Mês do Serviço sem Contrato**	**fls.**	**Data do Aditivo**	**fls.**
14	Auxiliar de cirurgião	Junho/2019	80	1010/2019	188-9
		Julho/2019	101		
		Agosto/2019	174		
		Setembro/2019	228		
12	Remoção	Novembro/2019	305	19/11/2019	357-9

Deste modo, os termos de credenciamento formalizados inicialmente com as mencionadas empresas não constaram adequadamente as obrigações estabelecidas entre as partes contratantes, haja vista a incompleta descrição do objeto nos respectivos instrumentos, em especial, pela ausência de menção aos serviços de auxiliar de cirurgião e remoção, afigurando-se como irregulares por desrespeito ao art. 54, §1º e art. 55, I, ambos da Lei (federal) 8.666/93.

DISPOSITIVO

Ante todo o exposto, **VOTO** no sentido de:

I – declarar, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, a **regularidade** do **processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2/2020, Credenciamento nº 1/2020 – TC/0554/2019,** realizado pelo município de Chapadão do Sul, e da **formalização dos Termos de Credenciamento nº 01/2019** (TC/5650/2019); **nº 02/2019** (TC/5645/2019); **nº 03/2019** (TC/5649/2019); **nº 04/2019** (TC/7817/2019); **nº 05/2019** (TC/7777/2019); **nº 06/2019** (TC/7749/2019); **nº 07/2019** (TC/7800/2019); **nº 08/2019** (TC/7791/2019); **nº 09/2019** (TC/7745/2019); **nº 10/2019** (TC/7790/2019); **nº 11/2019** (TC/7740/2019); **nº 12/2019** (TC/7811/2019); **nº 14/2019** (TC/77732019); **nº 15/2019** (TC/7797/2019); **nº 16/2019** (TC/7763/2019); **nº 17/2019** (TC/7766/2019); **nº 18/2019** (TC/7807/2019); **nº 20/2019** (TC/7754/2019); **nº 21/2019** (TC/7808/2019); **nº 22/2019** (TC/8086/2019); **nº 23/2019** (TC/7769/2019); **nº 25/2019** (TC/7804/2019); **nº 26/2019** (TC/7788/2018); **nº 27/2019** (TC/7787/2019) **nº 28/2019** (TC/7798/2019); **nº 29/2019** (TC/7803/2019); **nº 30/2019** (TC/8752/2019); **nº 31/2019** (TC/8756/2019); **nº 33/2019** (TC/8747/2019); **nº 34/2019** (TC/8763/2019); **nº 35/2019** (TC/8761/2019); **nº 36/2019** (TC/8760/2019); **nº 37/2019** (TC/12309/2019); **nº 38/2019** (TC/13573/2019); **nº 39/2019** (TC/1531/2020); **nº 40/2019** (TC/1536/2020) e **nº 42/2019 (**TC/1533/2020);

II – declarar, com fundamento na regra do art. 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, a **irregularidade** da **formalização dos Termos de Credenciamento:**

a. nº 19/2019 (TC/7751/2019 - Orlando & França Ltda.-ME) e **nº 41/2019** (TC/1537/2020 - Instituto Médico Aguiar & Salata Ltda), em razão da duplicidade/sobreposição de contratações com o mesmo objeto, em desacordo com o princípio da eficiência, previsto no art. 37, da Constituição Federal (subitem 2.4, do RAUD 10/2020);

b. nº 24/2019 (TC/7815/2019 – Delius Alfredo Balbieris - ME) e **nº 32/2019** (TC/8751/2019 – Medicorp Serviços Médicos Fernandópolis EIRELI - ME), em razão da incompleta descrição do objeto nos instrumentos contratuais, com infração ao art. 54, §1º e art. 55, I, ambos da Lei (federal) nº 8.666/93 (subitem 2.5, do RAUD 10/2020);

III – aplicar multas ao Sr. **João Carlos Krug**, Prefeito de Chapadão do Sul, e à Srª **Mara Núbia Soares Pereira**, ex-Secretária Municipal de Saúde, no valor equivalente ao de **40 (quarenta) UFERMS** para cada um**,** pelas infrações descritas nos termos dispositivos do inciso **II, alíneas "a" e "b"** deste Voto, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, IV e IX e 45, I, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012;

IV - intimar o(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (Estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução TC/MS n. 98, de 2018).

VI – **trasladar** cópia da decisão para todos os processos em apenso.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela regularidade do processo de inexigibilidade de licitação, credenciamento e da formalização dos termos de credenciamento, bem como a irregularidade da formalização dos termos de credenciamento nº 19/2019 e 24/2019, com aplicação de multa e transladar a cópia da decisão para todos os processos em apenso.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 23 de novembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

MSS