Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Primeira Câmara

DELIBERAÇÃO AC01 - 2215/2017

PROCESSO TC/MS	: TC/12165/2014
PROTOCOLO	: 1550835
TIPO DE PROCESSO	: CONTRATO ADMINISTRATIVO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE BATAYPORA
JURISDICIONADO	: ALBERTO LUIZ SAOVESSO
INTERESSADO	: BRUNO CÉSAR SILVA FERNANDES
VALOR	: R$ 80.916,00
RELATOR	: CONS. JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO – SERVIÇOS MÉDICOS DE EMERGÊNCIA – CONTINUIDADE DE ATENDIMENTO – RECOMENDAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO – REGULARIDADE COM RESSALVA – CONTRATO ADMINISTRATIVO – REGULARIDADE – TERMOS ADITIVOS – NÃO ENCAMINHAMENTO DE DOCUMENTOS – IRREGULARIDADE – EXECUÇÃO FINANCEIRA – NÃO COMPROVAÇÃO DE DESPESAS – IRREGULARIDADE – AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO E REMESSA DE EXTRATO DE TERMO ADITIVO – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – INFRAÇÃO – MULTA – RECOMENDAÇÃO.

É regular com ressalva a contratação direta por dispensa de licitação em caso de emergência comprovada e para impedir dano a interesse público.

É regular a formalização do contrato administrativo que demonstra a clareza, legalidade e objetividade das suas cláusulas.

É irregular termo aditivo em que não há a apresentação de autorização e parecer jurídico, pois imprescindíveis para a instrução nos autos.

É irregular execução financeira em que não se apresentam cópias de Notas de Empenho ou de Anulação de Empenho, comprovantes de despesas, comprovantes de pagamento, planilha financeira e orçamentária na sua integralidade e o termo de encerramento do Contrato, o que caracteriza infração ensejando a aplicação de multa ao gestor.

A remessa intempestiva de documentos e a não remessa de extrato de publicação de termo aditivo, caracterizam infrações passíveis de multa.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 5ª Sessão Ordinária, da Primeira Câmara, de 4 de abril de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela regularidade com a ressalva da licitação dispensável n. VI/21/2013, pela regularidade da celebração do Contrato n. 69/2013 celebrado entre o Município de Batayporã, pelo Fundo Municipal de Saúde, e o Sr. Bruno César Silva Fernandes; pela irregularidade da celebração do Termo Aditivo n.1/2013, e Termo Aditivo n.2/2014, e pela irregularidade da execução financeira da contratação, com aplicação de multa ao Sr. Alberto Luiz Sãovesso, no valor equivalente ao total de 180 (cem) UFERMS, pelas infrações decorrentes das irregularidades apontadas.

Campo Grande, 4 de abril de 2017.

Conselheiro **José Ricardo Pereira Cabral –** Relator

RELATÓRIO

Exmo. Sr. Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral- Relator

A matéria dos autos versa sobre:

a) a licitação dispensável n. VI/21/2013 realizada pelo Município de Batayporã, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, em favor de Bruno César Silva Fernandes, com fundamento na regra do art. 24, V, da Lei n. 8.666, de 1993;

b) a celebração do Contrato de Prestação de Serviços de Profissional Liberal n. 69, de 2013, entre o Município de Batayporã, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, e o Dr. Bruno César Silva Fernandes (CRM/MS n. 7075), tendo como objeto a prestação de serviços médicos (clínica geral) na ESF Estratégia Saúde da Família Sebastião Martins de Oliveira, com início em 1/7/2013 e término em 31/12/2013;

c) as celebrações dos Termos Aditivos n. 1, de 2013, e n. 2, de 2014, ao Contrato em apreço;

d) a execução financeira da contratação.

Os documentos foram analisados pela 1ª Inspetoria de Controle Externo - 1ª ICE (ANA n. 27876/2015, peça n. 28), que considerou regulares o "procedimento licitatório e a formalização contratual", e irregulares as "formalizações dos Termos Aditivos n. 1 e 2 e a execução contratual", apontando, ainda, a intempestividade de remessa, ao Tribunal, das cópias dos Termos Aditivos em referência.

Na sequência, o Procurador do Ministério Público de Contas emitiu o Parecer GAB.6 DR.JAC – 7781/2016 (peça n. 29), opinando:

> *"I – pela legalidade e regularidade do procedimento licitatório nos termos do artigo 120, I da RN/TC/MS nº 76/2013;*
>
> *II – pela legalidade e regularidade da formalização do contrato, nos termos do artigo 120, II da RN/TC/MS nº 76/2013;*
>
> *III - pela ilegalidade e irregularidade do 1º e 2º Aditivos, nos termos do artigo 120, II c.c III, a, da RN/TC/MS nº 76/2013;*
>
> *IV – pela ilegalidade e irregularidade da execução financeira, nos termos do artigo 120, III, da RN/TC/MS nº 76/2013;*
>
> *V – pela aplicação de multa à Autoridade Responsável, nos termos do artigo 44, I da Lei Complementar nº 160 de 03 de janeiro de 2012; (...)"*

É o Relatório.

VOTO

Exmo. Sr. Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral- Relator

Analisando a matéria dos autos, verifico que o objeto da licitação dispensável n. VI/21/2013, com base no art. 24, V, da Lei n. 8.666, de 1993, e da contratação, consiste na prestação de serviço médico - **clínico geral**.

Essa situação, na verdade, configura um **caso de terceirização**.

É notório que os pequenos Municípios possuem dificuldades na contratação de médicos por meio de concurso público, notadamente a partir da conjuntura atual da saúde pública, contudo, **é fundamental a adoção da regra do concurso público** para o preenchimento de vagas de profissionais da saúde, especialmente médicos das áreas mais essenciais (clínica geral, ginecologia, pediatria, entre outros) ao atendimento da população.

Assim é que o Ministério Público Federal (MPF) tem recomendado mudanças na contratação de médicos em Municípios que têm contratado esses profissionais por meio de licitação em vez de seleção ou concurso público. Nesse sentido, é oportuna a transcrição de parte do texto a seguir colacionado, extraído no site http://www.mpf.mp.br/rn (em Sala de Imprensa/Notícias), que informa:

> *"O Ministério Público Federal em Caicó (RN) entregou recomendação à Prefeitura de São José do Seridó para que o município lance, no prazo de 60 dias, concurso público ou processo seletivo simplificado para a contratação de médicos suficientes para atenderem durante os plantões, bem como para prestarem consultas de clínico geral".*

Convêm também pôr em relevo o trecho do voto extraído do Acórdão n. 426/2016 – Plenário – TCU, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que trata da terceirização de ações e serviços de saúde nos seguintes termos:

> *"(...)*
>
> *VI.7 – Terceirização de ações e serviços de saúde*
>
> *274.* ***Em 2014, o TCU realizou auditoria*** *(TC nº 017.783/2014-3)* ***com o objetivo de avaliar a regularidade da contratação de profissionais de saúde por prefeituras municipais, sem a realização de concursos públicos, o que configura a chamada terceirização.***
>
> *275. Foram auditadas contratações realizadas em onze municípios localizados na Bahia, no Maranhão, no Paraná, no Rio de Janeiro, no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina. O volume de recursos fiscalizados atingiu R$ 160 milhões.*
>
> *276. No âmbito do SUS, existe uma grave carência de médicos, principalmente em locais mais afastados dos centros urbanos. Essa situação se torna mais complicada devido à inexistência de uma legislação específica sobre a terceirização. Diante disso,* ***muitos gestores públicos – a nível federal, estadual ou municipal – têm adotado modelos de contratação muitas vezes sem o devido suporte legal.***
>
> *277.* ***A auditoria do Tribunal identificou contratações de profissionais de saúde por meio de Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), convênios, contratos administrativos com empresas privadas de serviços médicos com ou sem fins lucrativos, contratos administrativos com pessoas físicas e credenciamento de pessoas físicas e jurídicas.***
>
> *278. Observou-se que, na ausência de legislação que regulamente o tema e defina parâmetros a serem seguidos, muitos desses ajustes apresentam problemas graves no que se refere à concepção, à execução e ao controle, tais como:*

a) a ausência de estudos que demonstrem as vantagens da terceirização;

b) a não comprovação de que a entidade possui capacidade técnica e operacional para executar os serviços;

c) processos licitatórios ausentes ou com indícios de direcionamento;

d) pagamento sem comprovação de que os serviços tenham sido executados ou de despesas operacionais não previstas e voltadas para o custeio da própria entidade;

e) controle deficiente da carga horária dos médicos; e

f) médicos contratados via terceirização que fazem parte do quadro de pessoal do município ou de municípios vizinhos.

279. Nessa auditoria, que ainda não foi apreciada pelo Tribunal, constatou-se a necessidade de serem utilizados instrumentos mais flexíveis para contratar profissionais de saúde que sejam adequados às diferentes necessidades dos serviços. No entanto, essa maior flexibilidade deve ser acompanhada por uma regulamentação, expedida pelo Ministério da Saúde, que defina parâmetros a serem seguidos pelos entes governamentais na formalização, na execução e no controle dos ajustes firmados." (grifos nossos)

Considerando o exposto, tenho para mim que:

1. a **licitação dispensável com base no art. 24, V, da Lei n. 8.666, de 1993**, por não acudirem interessados na licitação anterior deve ser declarada **regular com ressalva**, pois os requisitos para dispensar a licitação, neste caso, estão devidamente demonstrados nos autos, quais sejam:

— que a licitação anterior realizada na modalidade **Tomada de Preços n. II/10/2013**, objetivando a contratação de prestação de serviços profissionais de médico, clínico geral, especialista em ortopedia, ginecologia, pediatria, ultrassonografia e serviços laboratoriais para atender as ESF – Estratégia Saúde da Família e Rede Hospitalar foi **declarada deserta** pela Comissão de Licitação, uma vez que não houve interessados, conforme publicação no Diário Oficial n. 8459, de 26/6/2013, página 80, obtida no site www.imprensaoficial.ms.gov.br;

— o motivo justificador da licitação dispensável, consistente no fato de que não haveria tempo para repetir outro certame devido à necessidade de continuação dos atendimentos médicos aos munícipes (peça n. 4, fl. 21);

2. **no entanto**, por se tratar de contratação de médico para prestar o serviço de clínico geral, ainda que sejam factíveis as alegações de dificuldade na contratação de médicos por meio de concurso público nas pequenas cidades do interior, **o correto é a adoção da regra do concurso público de provas e títulos para o preenchimento de vagas na área de saúde, notadamente médico clínico geral.**

Cabe, assim, ao gestor do Município, dar prioridade à saúde, com a adoção de uma política planejada, competente e eficiente, que atenda às necessidades da população.

Com relação à celebração do Contrato de Prestação de Serviços de Profissional Liberal n. 69, de 2013, verifico que se encontra em consonância com os requisitos da Lei n. 8.666, de 1993, e com as determinações contidas na Instrução Normativa TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas), ocorrendo, todavia, a remessa intempestiva ao Tribunal da cópia do referido Contrato.

Por sua vez, verifico que a celebração dos Termos Aditivos n. 1, de 2013, e n. 2, de 2014, ao Contrato n. 69, de 2013, não estão em conformidade com os requisitos legais e regulamentares pertinentes, pois não constam nos autos as autorizações e os pareceres jurídicos referentes aos termos aditivos em comento, em desacordo com o disposto na Instrução Normativa TC/MS n. 35, de 2011, Capítulo III, Seção I, 1.2.2, letra "B", item 2 (vigente à época da prestação de contas).

Outrossim, constato a intempestividade da remessa, ao Tribunal, da cópia do Termo Aditivo n. 1 ao Contrato em exame, porquanto o responsável não cumpriu o prazo previsto para a remessa obrigatória de documentos, devendo, por isso, ser apenado com a multa cabível, nos termos do art. 46, da Lei Complementar n. 160 (estadual), de 2 de janeiro de 2012.

E ainda, com relação ao Termo Aditivo n. 2, de 2014, não consta nos autos a cópia do extrato de sua publicação na imprensa oficial, com infringência à regra do parágrafo único do art. 61 da Lei (federal) n. 8.666, de 1993.

Por derradeiro, verifico que a execução financeira da contratação não atende às disposições da Lei n. 4.320, de 1964, e às determinações contidas na IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas), pois o jurisdicionado prestou contas apenas do valor incialmente contratado, deixando de prestar contas dos valores correspondentes aos Termos Aditivos n. 1 e n. 2.

Não se pode olvidar que o jurisdicionado foi intimado (Termo de Intimação n. 11866/2015, peça n. 17) para apresentar os documentos referentes à execução financeira dos termos aditivos (o restante das notas de empenho ou de anulação de empenho, o restante dos comprovantes de despesas, tais como recibos, o restante dos comprovantes de pagamentos e a planilha financeira em sua integralidade), no entanto, não se manifestou sobre tais documentos na sua resposta à intimação (peça n. 27, fls. 106-117), ensejando com isso, a declaração de irregularidade da execução financeira da contratação, em face da falta de demonstração, nos autos, das cópias dos documentos a seguir relacionados:

1 – o restante das cópias das Notas de Empenho **ou** de Anulação de Empenho, nos termos do disposto no Capítulo III, Seção I, 1.2.2, letra "B", item 4, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas);

2 - o restante dos comprovantes de despesas (nota fiscal/recibo/duplicata), com o atesto de recebimento, devidamente datado e assinado, nos termos do disposto no Capítulo III, Seção I, 1.3.1, letra "B", item 4 da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas), art. 63, § 2º, III, da Lei (federal) n. 4.320, de 1964, e art. 73, II, "b", da Lei (federal) n. 8.666, de 1993;

3 - o restante dos comprovantes de pagamento com a assinatura do responsável, nos termos do disposto no Capítulo III, Seção I, 1.3.1, letra “B”, item 3, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas), e nos arts. 63, § 2º, e 64 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964;

4 – a planilha financeira e orçamentária na sua integralidade, com a indicação dos estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento), nos termos do disposto no Capítulo III, Seção I, 1.2.2, letra “B”, item 4, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas);

5 – o termo de encerramento do Contrato, nos termos do disposto no Capítulo III, Seção I, 1.3.1, letra “B”, item 7, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas).

Com relação à execução financeira da contratação, o seu resumo apresentou-se nos seguintes moldes:

Valor inicial do Contrato n. 69/2013 (CT)	R$ 80.916,00
Valor do Termo Aditivo n. 1/2013 (T.A.)	R$ 80.916,00
Valor do Termo Aditivo n. 2/2014 (T.A.)	R$ 80.916,00
Valor total da contratação (CT + TAs)	**R$ 242.748,00**
Valor empenhado (NE)	R$ 80.916,00
Valor da despesa liquidada (NF)	R$ 80.916,00
Valor do pagamento efetuado (ordens de pagamento)	R$ 80.916,00

Da demonstração da execução financeira acima, constato que o gestor não demonstrou nos autos os documentos da execução financeira (empenho, liquidação e pagamento) correspondentes aos Termos Aditivos n. 1 e n. 2, ao Contrato em apreço, e nem apresentou qualquer nota de anulação de empenho ou termo de rescisão do contrato.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho em parte os posicionamentos da 1ª ICE e do Ministério Público de Contas e voto nos termos de:

I – declarar, com fundamento na regra do art. 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, a **regularidade com a ressalva** que resulta na recomendação inscrita no inciso IV**,** da **licitação dispensável n. VI/21/2013** realizada pelo Município de Batayporã, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, em favor de Bruno César Silva Fernandes (CRM/MS n. 7075), com base na regra do art. 24, V, da Lei n. 8.666, de 1993;

II - declarar, com fundamento na regra do art. 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, a **regularidade** da celebração do **Contrato** de Prestação de Serviços de Profissional Liberal **n. 69, de 2013** (segunda fase) entre o Município de Batayporã, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, e o Sr. Bruno César Silva Fernandes (CRM/MS n. 7075);

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

a) da celebração do **Termo Aditivo n. 1, de 2013,** ao Contrato n. 69, de 2013, pelas infrações decorrentes da falta de apresentação, nos autos, da autorização e do parecer jurídico, com infringência ao disposto na Instrução Normativa TC/MS n. 35, de 2011, Capítulo III, Seção I, 1.2.2, letra "B", item 2 (vigente à época da prestação de contas);

b) da celebração do **Termo Aditivo n. 2, de 2014**, ao Contrato n. 69, de 2013, pelas infrações decorrentes da falta de apresentação, nos autos, da autorização e do parecer jurídico, com infringência ao disposto na Instrução Normativa TC/MS n. 35, de 2011, Capítulo III, Seção I, 1.2.2, letra "B", item 2 (vigente à época da prestação de contas);

c) da **execução financeira** da contratação, pelas infrações decorrentes da falta de apresentação, nos autos, das cópias dos seguintes documentos:

1. o restante das cópias das Notas de Empenho **ou** de Anulação de Empenho, com infringência ao disposto no Capítulo III, Seção I, 1.2.2, letra "B", item 4, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas);

2. o restante dos comprovantes de despesas (nota fiscal/recibo/duplicata), com o atesto de recebimento, devidamente datado e assinado, com infringência ao disposto no Capítulo III, Seção I, 1.3.1, letra "B", item 4 da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas), art. 63, § 2º, III, da Lei (federal) n. 4.320, de 1964, e art. 73, II, "b", da Lei (federal) n. 8.666, de 1993;

3. o restante dos comprovantes de pagamento com a assinatura do responsável com infringência ao disposto no Capítulo III, Seção I, 1.3.1, letra "B", item 3, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas), e nos arts. 63, § 2º, e 64, da Lei (federal) n. 4.320, de 1964;

4. a planilha financeira e orçamentária na sua integralidade, com a indicação dos estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento), com infringência ao disposto no Capítulo III, Seção I, 1.2.2, letra "B", item 4, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas);

5. o termo de encerramento do Contrato, com infringência ao disposto no Capítulo III, Seção I, 1.3.1, letra "B", item 7, da IN/TC/MS n. 35, de 2011 (vigente à época da prestação de contas).

IV – recomendar, com fundamento na regra do art. 59, § 1°, II, da Lei Complementar n. 160, de 2012, ao atual Prefeito Municipal de Batayporã que tome

as providências cabíveis, no sentido de **promover o devido concurso público de provas e títulos para a investidura no cargo de médico**, **especialmente clínico geral**, e outros profissionais da área de saúde, se necessário, em conformidade com o disposto no art. 37, II, da Constituição Federal, e não mais realizar contratações de médicos por meio de processo licitatório;

V - aplicar multas ao Sr. **Alberto Luiz Sãovesso**, CPF-051.029.011-68, Prefeito Municipal de Batayporã na época, nos valores e pelos fatos seguintes:

a) 100 (cem) UFERMS pelas infrações decorrentes das irregularidades apontadas nos termos dispositivos do inciso III, alíneas "a", "b", e "c", itens 1 a 5, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, *caput* e IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

b) 30 (trinta) UFERMS pela infração decorrente da remessa intempestiva, ao Tribunal, de cópia do Contrato de Prestação de Serviços de Profissional Liberal **n. 69, de 2013**, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, *caput* e inciso IX, 44, I, e 46 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012 (publicação em 25/7/2013 e remessa ao Tribunal em 8/10/2014)

c) 30 (trinta) UFERMS pela infração decorrente da remessa intempestiva, ao Tribunal, do **Termo Aditivo n. 1, de 2014**, ao Contrato n. 69, de 2013, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, *caput* e inciso IX, 44, I, e 46 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012 (publicação em 9/1/2014 e remessa ao Tribunal em 13/11/2015)

d) 20 (vinte) UFERMS pela infração decorrente da falta de remessa ao Tribunal do extrato de publicação, na imprensa oficial, do **Termo Aditivo n. 2, de 2014**, ao Contrato n. 69, de 2013, em infringência ao disposto na IN/TC/MS n. 35, de 2011, Capítulo III, Seção I, 1.2.2., B, 3 (vigente à época da prestação de contas), e no parágrafo único do art. 61 da Lei (federal) n. 8.666, de 1993, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, *caput* e inciso IX, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012 (assinatura em 25/6/2014, ausente extrato de publicação na imprensa oficial e remessa ao Tribunal em 13/11/2015);

VI – fixar o prazo de 60 (sessenta) dias contados da data da publicação do Acórdão no DOTCE/MS, para o apenado pagar os valores das multas que lhe foram infligidas e assinalar que os pagamentos deverão ser feitos em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, conforme as regras dos arts. 50, I, e 83 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, observadas as disposições dos arts. 99 e 172, § 1º, I e II do Regimento Interno.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do relator, pela regularidade com a ressalva**,** da licitação dispensável n. VI/21/2013, com recomendação, pela regularidade do Contrato n. 69, de 2013; pela irregularidade do Termo Aditivo n. 1, de 2013, e Termo Aditivo n. 2, de 2014 e da execução financeira da contratação, com aplicação de multa.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid e Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. José Aêdo Camilo, Procurador de Contas.

Campo Grande, 4 de abril de 2017.

Conselheiro **JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL**

Relator

GAB-LAC
SETAC. KBV/ARP