Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Primeira Câmara

DELIBERAÇÃO AC01 - 2535/2017

PROCESSO TC/MS	**:** TC/15809/2014
PROTOCOLO	**:** 1540143
TIPO DE PROCESSO	**:** CONTRATO ADMINISTRATIVO
ÓRGÃO	**:** FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ALCINÓPOLIS
JURISDICIONADO	**:** NEIVA LEITE CARNEIRO
INTERESSADO	**:** CLÍNICA CASTRO EIRELLI - ME
VALOR	**:** R$ 399.039,86
RELATOR	**:** CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – SERVIÇOS MÉDICOS DE CLÍNICO GERAL – OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS – REGULARIDADE – CONTRATO ADMINISTRATIVO – TERMO ADITIVO – ALTERAÇÃO DE VALOR – REMESSA INTEMPESTIVA – REGULARIDADE COM RESSALVA – MULTA – EXECUÇÃO FINANCEIRA – EMPENHO, LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO – REGULARIDADE.

É regular o procedimento licitatório em que se verifica que as etapas obrigatórias foram realizadas, observando os requisitos legais.

É regular com ressalva a formalização de contrato administrativo e de termo aditivo que demonstra a clareza, legalidade e objetividade das cláusulas contratuais, mas remetida a prestação de contas fora do prazo legal.

É regular a execução financeira em que se verifica que a despesa foi empenhada, liquidada e paga.

A remessa intempestiva de documentos ao Tribunal de Contas caracteriza infração e impõe a aplicação de multa ao responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 26ª Sessão Ordinária, da Primeira Câmara, de 29 de novembro de 2016, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela regularidade do procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial nº 20/2014, da formalização do 1º Termo Aditivo ao instrumento contratual, da formalização e da sua execução financeira, com ressalvas às intempestivas remessas do contrato e do termo aditivo, celebrado entre o Fundo Municipal de Saúde de Alcinópolis e a Clínica Castro Eirelli – ME, com aplicação de multa à Sra. Neiva Leite Carneiro, no valor equivalente a 30 (trinta) UFERMS.

Campo Grande, 29 de novembro de 2016.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Em exame o procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial nº 20/2014, a formalização do 1º Termo Aditivo ao instrumento contratual, a formalização e a execução financeira do Contrato Administrativo nº 96/2014, celebrado entre o Fundo Municipal de Saúde de Alcinópolis - MS e a Clínica Castro Eirelli - ME, tendo como objeto a prestação de serviços médicos de Clínico-Geral na UBS e plantões, conforme escala definida pela Secretaria Municipal de Saúde, pelo valor inicial de R$ 319.320,00, no período de 17/6/2014 a 17/6/2015.

Analisados os documentos trazidos aos autos a equipe técnica da 5ª Inspetoria de Controle Externo manifestou-se pela regularidade do procedimento licitatório, da formalização do instrumento contratual, da formalização do 1º Termo Aditivo e, da execução financeira do contrato, com ressalvas às intempestivas remessas a esta Corte, do instrumento contratual e do aditivo (peça 37, fs. 326-329).

O Representante do Ministério Público de Contas, em seu parecer, opinou pela legalidade e regularidade do procedimento licitatório, da formalização do aditivo, da formalização e da execução contratual, mas, pugnou pela aplicação de multa ao Gestor, em face das remessas intempestivas dos documentos (peça 40, fs. 332-333).

No entanto, em razão da existência de duvidas acerca da efetiva realização dos serviços contratados e, com suporte no Princípio do Contraditório, por meio do Despacho DSP-G.RC-22092/2016 (peça 41, fs. 334-336), foi determinada por esta Relatoria a intimação do Gestor para que apresentasse defesa/documentos acerca das seguintes questões:

> “a) Relatórios do número de atendimentos realizados no período de vigência do contrato, no local apontado nas Notas Fiscais trazidas aos autos (UBS e plantões); b) Cópias dos prontuários dos pacientes atendidos, informando as providências adotadas em cada caso; c) Se após o término da vigência do contrato em tela (17/6/2015), buscou-se a realização de novo concurso para o cargo de Clínico-Geral; d) Informações das razões que levaram à adoção de procedimento licitatório na modalidade de Pregão Presencial, que culminou na formalização do presente contrato; e) Quaisquer outros elementos que entender necessários à elucidação das questões suscitadas.”.

A providência foi efetivada via Termos de Intimações INT – G.RC – 11573/2016 e INT – 11588/2016 (peças 42-43, fs. 337-338).

A anterior e a atual ordenadora de despesas manifestaram-se nos autos, apresentando justificativas e documentos (peça 49, fs. 344-349 e peça 51, fs. 351-422).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Os autos vieram conclusos para julgamento da 1ª, 2ª e 3ª fases da contratação.

Denota-se que os requisitos necessários à comprovação da regularidade do procedimento licitatório, foram devidamente trazidos aos autos, conforme rol descrito no item II, A, da análise efetuada pela 5ª ICE (peça 23, fs. 133-134). E ainda, vislumbramos que a remessa dos respectivos documentos foi efetuada dentro do prazo legal previsto.

Assim sendo, inconteste ter sido o certame licitatório realizado nos moldes estabelecidos nos arts. 38 e 61, parágrafo único, da Lei Federal nº 8666/1993 e do descrito no Capítulo III, Seção I, 1.1.1, da INTC/MS nº 35/2011.

Seguindo o mesmo raciocínio, também verificamos que o contrato foi formalizado em estrita observância aos ditames estabelecidos nos arts. 55 e 61, parágrafo único, da Lei Federal nº 8666/1003, bem como ao estabelecido no Capítulo III, Seção I, 1.2.1, B, da INTC/MS nº 35/2011.

Isto porque se verifica estarem presentes em suas cláusulas os elementos essenciais a demonstrar com clareza e precisão, as condições para a sua execução, sendo, a descrição detalhada do objeto, o prazo de duração da sua vigência, o valor a ele atribuído, as condições de realização do pagamento, a dotação orçamentária segundo a qual correrão as despesas e ainda, as condições para a sua prorrogação e para o reajuste de valores (peça 20, fs. 123-129). E ainda, a sua publicação restou devidamente comprovada (peça 21, f. 131).

No entanto, a sua remessa a esta Corte de seu intempestivamente, contrariando o disposto no Capítulo III, Seção I, 1.2.1, A, da INTC/MS nº 35/2011, já que a sua publicação ocorreu em 19/6/2014 (peça 21, f. 131), mas, a sua remessa somente foi realizada em 4/9/2014 (peça 1, f. 5), extrapolando o prazo legal de 15 (quinze) dias úteis, para a providência.

Em relação à formalização do 1º Termo Aditivo ao contrato, que elevou o valor inicial do contrato de R$ 319.320,00 para R$ 399.039,86, denota-se que foram observados os ditames estabelecidos nos arts. 61, parágrafo único e 65, § 1º, da Lei Federal nº 8666/1993, bem como, em conformidade com o disposto no Capítulo III, Seção I, 1.2.2, B, da INTC/MS nº 35/2011.

Constata-se que o aditivo restou devidamente instruído com a respectiva justificativa, com o parecer jurídico e, com a comprovação da sua publicação. Ademais, o acréscimo realizado sobre o valor inicial previsto para o contrato, foi efetivado dentro dos limites legais permitidos (até 25 %).

Porém, o seu encaminhamento a esta Corte de Contas se deu intempestivamente, já que a sua publicação foi realizada em 14/2/2015 (peça 25, f. 149) e, a remessa ocorreu em 30/3/2015 (peça 25, f. 138), em contrariedade ao descrito no Capítulo III, Seção I, 1.2.2, A, da INTC/MS nº 35/2011, ultrapassando o limite previsto de 15 (quinze) dias úteis, fixado na referida Instrução Normativa.

Sobre a execução financeira do contrato, conforme apontado no levantamento financeiro constante da análise técnica da 5ª ICE (peça 37, f. 327) foram apurados os seguintes valores totais:

Valor Empenhado (NE)	R$ 332.226,29
Valor Anulado (NAE)	R$ 11.289,21
Valor Empenhado (-) Valor Anulado (NE-NAE)	R$ 320.937,08
Despesa Liquidada (NF)	R$ 320.937,08
Pagamento Efetuado (OB/OP)	R$ 320.937,08

Portanto, inconteste a equivalência de valores entre o total empenhado, as despesas liquidadas e os pagamentos efetuados.

No tocante à comprovação da materialização/realização dos serviços contratados, solicitada por meio de intimação ao ordenador de despesas, foram apresentadas cópias de demonstrativos de atendimento, constando o nome dos pacientes, a data de comparecimento para a consulta e, os horários de agendamento/chegada, no período em que o contrato esteve em vigência (peça 51, fs. 356-422)

Assim sendo, denota-se que na execução do contrato foram observadas as disposições contidas nos arts. 61, 63, § 2º e 64, da Lei Federal nº 4320/1964, bem como, o disposto no Capítulo III, Seção I, 1.3.1, da INTC/MS nº 35/2011.

Acerca dos demais questionamentos apresentados na intimação, salientou que depois do término da vigência do presente contrato, buscou-se a realização de concurso público para o cargo de Clínico-Geral e, que no caso em tela, adotou-se a modalidade licitatória de Pregão Presencial por ser o adequado para a aquisição de bens e serviços comuns, por permitir aos fornecedores a redução dos preços por meio de lances e, a celeridade do procedimento.

No entanto, neste tópico entendemos necessárias algumas ponderações.

Em relação ao caso em tela, inicialmente, verifica-se que a adoção de Pregão, como modalidade licitatória, não e mostra a mais adequada para a referida contratação.

Observa-se que em inúmeros casos trazidos para a análise desta Corte, vem sendo utilizados como suporte para tal prática, a contratação de serviços médicos via realização de Pregão, com embasamento nas seguintes leis e decretos:

> - Lei Federal nº 10.191/2001 (dispõe sobre a aquisição de produtos para a implementação de ações no âmbito do Ministério da Saúde);
>
> - Lei Federal nº 10.520/02 (Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências);

- Decreto Federal nº 3.555/2000 (Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns);

- Decreto Federal nº 3.784/2011 (Promove a inclusão de itens de bens de consumo e de serviços comuns na classificação a que se refere o Anexo II do Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2.000).

No entanto, entendemos que a interpretação de referidas legislações, conjuntamente, não tem sido realizada de maneira adequada e, tampouco, podem servir de suporte a realizações de licitações visando à contratação de serviços médicos, via pregão, como ocorre no presente caso.

Para melhor ilustrar nosso entendimento, apresentamos o teor das referidas legislações:

Lei Federal nº 10.191/2001:

"Art. 2º - ...

Art. 2-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, **nas licitações de registro de preços** destinadas à aquisição de bens e serviços comuns da área da saúde, a modalidade do pregão, inclusive por meio eletrônico, observando-se o seguinte:

I – são considerados bens e serviços comuns da área da saúde, aqueles necessários ao atendimento dos órgãos que integram o Sistema Único de Saúde, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado". (acrescido pela Lei 10.520/02) (grifo nosso)

Lei Federal nº 10.520/2002:

"Art. 1º - Para a aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta lei".

Decreto Federal nº 3.555/2000:

"Art. 1º. Fica aprovado, na forma dos Anexos I e II a este Decreto, o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime deste Decreto, além dos órgãos da Administração Federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União."

Decreto Federal nº 3.784/2011:

"Anexo II do Decreto nº 3.555, de 2000

CLASSIFICAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS

SERVIÇOS COMUNS:

1. xxx

2. xxx

3. xxxxx

4. Serviços de Assistência:

4.1. Hospitalar
4.2. Médica
4.3. Odontológica”

Trazendo-se à baila os elementos constantes dos autos, conforme dito anteriormente, vê-se que o certame objetivou a contratação de médico Clínico-Geral para a prestação dos serviços

Assim, depreende-se que, ao contrário do constante na legislação supramencionada, o procedimento licitatório na modalidade de Pregão não foi realizado visando ao registro de preços, para eventual contratação posterior dos referidos serviços.

O que se buscou utilizando tal modalidade licitatória, efetivamente, foi a formalização do contrato, o que de fato ocorreu.

Em relação ao referido tema, conforme entendimento apresentado pelo Egrégio Tribunal de Contas da União:

> “Bens e serviços comuns são produtos cuja escolha pode ser feita tão somente com base nos preços ofertados, haja vista serem comparáveis entre si e não necessitarem de avaliação minuciosa. São encontráveis facilmente no mercado. São exemplos de bens comuns: canetas, lápis, borrachas, papéis, mesas cadeiras, veículos, aparelhos de ar refrigerado etc. e de execução de serviços: confecção de chaves, manutenção de veículos, colocação de piso, troca de azulejos, pintura de paredes, etc. O bem ou o serviço será comum quando for possível estabelecer, para efeito de julgamento das propostas, mediante especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto”. (Licitações e Contratos: Orientações Básicas - Tribunal de Contas da União. – 3. ed, rev. atual. e ampl. Brasília - Secretaria de Controle Interno - 2006).

Portanto, não há dúvidas que o certame licitatório, na modalidade adotada no presente caso (Pregão), não se apresenta como o mais apropriado à contratação de serviços médicos, posto que, não se enquadram entre os se pode denominar comuns. Mesmo porque, não há como se efetuar a contratação de serviços de tal natureza, tomando-se como base apenas os preços ofertados pelos eventuais licitantes.

Ademais, a informação do Gestor no sentido de que o último concurso realizado, para a contratação de Clínico-Geral, ocorreu no ano de 2015, evidencia a preferência dos Gestores por contratações oriundas de certames licitatórios, em detrimento à busca por dotar o Município com profissionais concursados na área médica, fixando-se salários mais condizentes, ao invés de, recorrentemente, buscar a contratação de empresas para a realização dos serviços, arcando com valores elevados, em inobservância ao estabelecido na redação do art. 37, II, da Nossa Carta Magna.

DISPOSITIVO

Dessa forma, com o Parecer do Ministério Público de Contas, sob o fundamento do art. 120, I, II e III, da RNTC/MS nº 76/2013, **VOTO**:

a) Pela REGULARIDADE do procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial nº 20/2014, da formalização do 1º Termo Aditivo ao instrumento contratual, da formalização e da sua execução financeira, em atenção ao disposto nos arts. 38, 55, 61, parágrafo único e 65, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93, arts. 61, 63, § 2º e 64, da Lei Federal nº 4.320/64, art. 113, da Lei Federal nº 8.666/93 e, ao previsto no Capítulo III, Seção I, 1.1.1, B.1, 1.2.1, B, 1.2.2, B e 1.3.1, da INTC/MS nº 35/2011, com ressalvas às intempestivas remessas do contrato e do termo aditivo, em inobservância ao descrito no Capítulo III, Seção I, 1.2.1, A e 1.2.2, A, da INTC/MS nº 35/2011;

b) Pela APLICAÇÃO DE MULTA à Ex-Secretária de Saúde Municipal de Alcinópolis – MS, Neiva Leite Carneiro, no valor correspondente a **30 (trinta) UFERMS**, nos termos do art. 46, da Lei Complementar nº 160/2012 e na forma do Provimento nº 02/2014, da Corregedoria Geral do TC/MS, em razão da intempestiva remessa do instrumento contratual e do 1º Termo Aditivo ao contrato, que deverá ser recolhida ao FUNTC, no prazo de 60(sessenta) dias, nos termos do art. 172, §1º, I e II da RNTC/MS nº 76/2013, mediante comprovação nos autos, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do art. 78, § 1º, da Lei Complementar nº 160/2012;

c) RECOMENDAR à atual Secretária de Saúde Municipal de Alcinópolis - MS, a realização de concurso público para a contratação de serviços médicos, buscando a previsão em edital, de vencimentos compatíveis com a atividade a ser desempenhada por profissionais da área médica e, proporcionais aos que são pagos às empresas contratadas.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela regularidade do procedimento licitatório nº 20/2014, da formalização do 1º termo aditivo ao instrumento contratual, da formalização e da sua execução financeira, com ressalvas às intempestivas remessas do contrato e do termo aditivo, com aplicação de multa.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros José Ricardo Pereira Cabral e Jerson Domingos

Presente o Exmo. Sr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior, Procurador de Contas.

Campo Grande, 29 de novembro de 2016.

Conselheiro **RONALDO CHADID**
Relator

GAB-MLS SETAC. KBV/ARP