Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Primeira Câmara

DELIBERAÇÃO AC01 - 2055/2016

PROCESSO TC/MS	:	TC/15213/2014
PROTOCOLO	:	1535357
TIPO DE PROCESSO	:	PROCESSO LICITATÓRIO ADM
ÓRGÃO	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRO GOMES
JURISDICIONADO	:	FRANCISCO VANDERLEY MOTA
INTERESSADO	:	1. CLÍNICA MÉDICA PEDRO GOMES LTDA 2. PEDRO MENDES FOUTOURA JUNIOR 3. PAULO CEZAR LOPES LIMA 4. ALEXANDRA LAU DA SILVA TINOS – ME.
VALOR	:	R$ 647.300,00
RELATOR	:	CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS – MODALIDADE INADEQUADA – DISCREPANCIA ENTRE OS VALORES DO EDITAL E DOS PAGAMENTOS – VALOR SUPERIOR AO DO CHEFE DO EXECUTIVO – AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA - IRREGULARIDADE – MULTA – RECOMENDAÇÃO.

É irregular o procedimento licitatório que se mostra desprovido de elementos que comprovem ter sido escolhida a via adequada à seleção e contratação de serviços médicos que, a priori, devem ser executados por funcionários concursados, e em razão da discrepância entre o valor estabelecido para o cargo e os valores pagos mensalmente, mormente se ultrapassam o subsídio do chefe do executivo.

A inobservância do procedimento adequado de contratação de prestação de serviços, contrariando a legislação em vigor, acarreta a aplicação de multa ao responsável e recomendação para que não incorra na mesma impropriedade.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 18ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, de 13 de setembro de 2016, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do relator, pela irregularidade do procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial nº 37/2014, realizado pelo Município de Pedro Gomes – MS, com aplicação de multa ao Sr. Francisco Vanderley Mota, no valor equivalente a 100 UFERMS, por grave infração às normas vigentes e recomendação.

Campo Grande, 13 de setembro de 2016.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Em exame o procedimento licitatório na modalidade de Pregão Presencial, sob o nº 37/2014, realizado pelo Município de Pedro Gomes – MS, visando à contratação de empresa jurídica e pessoa física para prestar serviços médicos para atender nos Programas de Estratégias de Saúde da Família nas UBS e realizar plantões no Hospital Demétria Albano Ramos.

A equipe técnica da 5ª Inspetoria de Controle Externo, em apreciação aos documentos trazidos aos autos, manifestou-se pela regularidade da realização do certame licitatório (peça 23, fs. 179-182).

O Representante do Ministério Público de Contas, em seu parecer (peça 24, fs. 183-187), opinou pela ilegalidade e irregularidade do procedimento licitatório, bem como, pugnou pela aplicação de multa ao Gestor, pela prática de ato com grave infração à norma legal.

Por força do Despacho DSP – G.RC – 38034/2015 (peça 25, fs. 188-190) e considerando-se a manifestação do MPC, foram também apresentados ao Gestor, via Termo de Intimação INT - G.RC - 20748/2014 (peça 26, f. 191), os seguintes questionamentos:

> "1. Encaminhe a relação de médicos concursados, integrantes do quadro permanente do Poder Executivo Municipal;
>
> 2. Informe se procedeu à realização de Concurso Público para médicos. Em caso positivo, remeta a documentação correspondente. Em caso negativo, justifique porque houve a contratação por processo licitatório e não por Concurso Público.
>
> 3. Remeta o Plano de Cargos, Carreiras e Salários, especificamente, nos comandos acerca da remuneração dos médicos. Em não havendo igualdade entre o valor que é pago aos concursados e o valor que está sendo pago aos contratados, justifique a razão.
>
> 4. Esclareça o número de médicos que são disponibilizados pela contratada por dia de plantão.
>
> 5. Informe o valor do subsídio do Prefeito Municipal e encaminhe cópia da lei que o fixou.
>
> 6. Encaminhe cópia dos contratos anteriores e os respectivos termos aditivos (se houver)".

Em resposta ao expediente intimatório, o ordenador de despesas manifestou-se nos autos, apresentando justificativas e juntando documentos (peça 31, fs. 196-276).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Denota-se que o feito foi instruído de maneira a permitir o julgamento da 1ª fase da contratação, referente, no presente caso, ao procedimento licitatório na modalidade de Pregão Presencial, sob o nº 37/2014.

No caso dos autos, foram consideradas vencedoras do certame as empresas/pessoas físicas abaixo descritas:

EMPRESA	CNPJ/CPF	Valor R$	TC/MS nº
Clínica Médica Pedro Gomes Ltda.	07.369.928/0001-97	140.100,00	15192/2014
Pedro Mendes Fontoura Junior	436.619.987-49	66.000,00	15196/2014
Paulo Cezar Lopes Lima	882.150.107-00	357.200,00	15208/2014
Alexandra Lau da Silva Tinos – ME	18.108.060/0001-98	84.000,00	15203/2014

Denota-se no presente caso, que se deve abordar muito além da simples verificação da regularidade do certame licitatório, no que tange à apresentação dos documentos previstos na legislação vigente e pertinente ao caso.

Aliás, segundo o entendimento da equipe técnica da 5ª ICE, explicitado na análise ANA-5ICE-4869/2015 (peça 23, fs. 179-182), a regularidade documental do procedimento licitatório restou demonstrada.

No entanto, deve-se buscar também, a comprovação de que o procedimento licitatório utilizado foi o mais adequado à contratação dos serviços previstos no respectivo edital (contratação de empresa jurídica e pessoa física para prestar serviços médicos para atender nos Programas de Estratégias de Saúde da Família nas UBS e realizar plantões no Hospital Demétria Albano Ramos).

Em resposta às questões suscitadas no expediente intimatório (INT - G.RC - 20748/2014), à peça 26, f. 191, o ordenador de despesas apresentou as seguintes justificativas/documentos (peça 31, fs. 196-276):

> - Não há médicos concursados integrantes do quadro permanente de servidores deste município;
>
> - O último concurso público realizado foi no ano de 2009, sendo que, alguns aprovados assinaram o termo de desistência e outros tomaram posse, mas logo depois pediram demissão (edital do concurso em anexo);
>
> - Em anexo, encaminhamos o Plano de Cargos, Carreiras e Salários, confirmando que não há médicos em nosso quadro efetivo;
>
> - Cada contratada disponibiliza um médico para o plantão de sua responsabilidade, de acordo com a escala firmada com a direção do hospital;

- Cópia da lei que fixou o valor do subsídio do Prefeito Municipal;

- Cópia dos contratos de prestação de serviços médicos.

Encaminhou também:

- Cópia de demonstrativo de lotação de servidores, dos meses de janeiro/dezembro – 2014, constando não haver servidor lotado no cargo de médico, na estrutura municipal e relação de salários previstos conforme a classe e o nível do cargo;

- Cópia da Lei nº 1117/2012 que fixou o subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários para o período de 2013-2016;

- Cópia do edital do concurso público nº 001/2009;

- Cópia dos contratos firmados anteriormente visando à contratação de profissionais para prestar serviços médicos (peça 31, fs. 196-276).

Em relação ao caso em tela, inicialmente, verifica-se que foi adotado o Pregão como modalidade licitatória o que, de início, evidencia a adoção de modalidade inadequada 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 3.784/2001 (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 3.784/2001:

> **"**Anexo II do Decreto nº 3.555, de 2000 (passa a vigorar como Anexo a este Decreto)
>
> ANEXO
>
> 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 serviços médicos para a realização de plantões diurnos e noturnos, conforme descrito no item 2 do edital do certame (peça 8, fs. 47-48).

Por sua vez, conforme especificado no Termo de Referência do certame (peça 2, f. 22), a busca foi por profissional médico-clínico com residência e/ou experiência em cirurgia geral, em ginecologia, em obstetrícia, bem como, para acompanhar paciente em risco de morte "vaga zero".

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

O que se buscou utilizando tal modalidade licitatória, efetivamente, foi a formalização de contratos, o que de fato ocorreu, conforme materializado nos instrumentos contratuais acima descritos.

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.

É de se frisar ainda, que tampouco pode servir de suporte a afirmação do ordenador de despesas de que tal fato também se deu em razão da inexistência de médicos concursados no quadro permanente de servidores, bem como, ante a desistência dos que tomaram posse no concurso realizado em 2009.

Denota-se dos documentos apresentados pelo Gestor, em resposta à intimação, que a Administração Municipal realizou contratos anteriores (Contrato nº 94/2013 e Contrato nº 167/2013), respectivamente, por meio de Pregão Presencial e Dispensa de Licitação, este último, sob o argumento de não terem acudido interessados à licitação (peça 31, fs. 259-265 e 266-272).

Porém, tal fato não causa estranheza, mormente porque de acordo com o previsto no edital do concurso anterior realizado, de nº 1/2009, foi previsto como remuneração para o cargo de médico o valor de R$ 1.890,00 + vantagens acessórias (peça 31, fs. 237 e 249).

No entanto, quando formalizou o Contrato nº 94/2013, cuja vigência perdurou pelo período de 1/6/2013 a 30/11/2013, o valor estabelecido foi de R$ 175.253,76, ou seja, R$ 35.050,75 mensais (peça 31, fs. 259-265).

Já em relação ao Contrato nº 167/2013, formalizado para o período de 19/11/2013 a 18/2/2014, foi fixado o montante de R$ 112.400,00 que, depois de aditivado para o período de R$ 19/2/2014 a 18/4/2014, teve um acréscimo de R$ 28.100,00 ao valor global, que passou a ser de R$ 140.500,00, ou R$ 28.100,00 mensais (peça 31, fs. 266-271).

E ainda, conforme descrito na cópia da Lei Municipal nº 1117/2012 (peça 31, fs. 224-225), o subsídio do Prefeito previsto para o período de 2013-2016 foi fixado em R$ 11.890,00.

Acrescente-se a isso, a informação do Gestor no sentido de que cada contratada, disponibiliza um médico para o plantão de sua responsabilidade.

Assim sendo, evidencia-se a discrepância entre o valor estabelecido para o cargo de médico em edital (R$ 1.890,00 + vantagens) e os que se desembolsou mensalmente nos contratos acima citados que, inclusive, ultrapassaram o subsídio do Chefe do Executivo Municipal, contrariando o que estabelece o art. 37, XI, da Constituição Federal, cuja redação prevê:

> "Art. 37- ....
>
> **XI -** a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito ... ; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)".

Aliás, o que se evidencia é que decorreu tempo suficiente para que a Administração realizasse outros concursos públicos, visando à contratação de médicos, conforme estabelecido na redação do art. 37, II, da Nossa Carta Magna, fixando-se salários mais condizentes, ao invés de, recorrentemente, buscar a contratação de empresas para a realização dos serviços, arcando com valores elevados.

Mesmo porque, já se passaram aproximadamente 7 (sete) anos da realização do último concurso público.

Nem se pode olvidar também, eventual alegação de impossibilidade de fixação de vencimentos melhores em sede de edital de concurso, já que restou claramente demonstrada tal hipótese, ao se considerar, conforme dito alhures, os valores pagos às empresas anteriormente contratadas.

Ressalte-se, por fim, que com a adoção de injustificada prática, o Gestor deixou de guiar seus atos segundo o Princípio da Eficiência, que se encontro insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Em consequência, o presente processo licitatório mostra-se desprovido de elementos que comprovem ter sido a via mais adequada, à seleção e contratação dos serviços médicos pretendidos pelo Executivo Municipal.

DISPOSITIVO

Desta forma, em parte com o Parecer do Ministério Público de Contas, sob o fundamento do art. 120, III, "c", da RNTC/MS nº 76/2013, **VOTO**:

a) Pela **IRREGULARIDADE** do procedimento licitatório na modalidade de Pregão Presencial, sob o nº 37/2014, por infringência ao art. 37, caput, incisos II e XI, da Constituição Federal, art. 2-A, inciso I, da Lei Federal nº 10.191/2001, art. 1º, da Lei Federal nº 10.520/02, art. 1º, do Decreto Federal nº 3.555/2000 e, Anexo do Decreto Federal nº 3784/2001;

b) pela **APLICAÇÃO DE MULTA** ao atual Prefeito Municipal de Pedro Gomes - MS, Francisco Vanderley Mota, no valor correspondente a 100 **(cem) UFERMS**, nos termos do art. 170, I, da RNTC/MS nº 76/2013 c.c art. 43, da Lei Complementar nº 160/2012, em razão da prática de grave infração às normas vigentes, que deverá ser recolhida ao FUNTC, no prazo de 60(sessenta) dias, nos termos do art. 172, §1º, I, da RNTC/MS nº 76/2013;

b.2) No mesmo prazo **COMPROVAR**, nos autos, o efetivo recolhimento da multa aplicada, conforme estabelecido no art. 172, § 1º, II, da RNTC/MS nº 76/2013, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do art. 78, § 1º, da Lei Complementar nº 160/2012.

c) **RECOMENDAR** ao atual Prefeito Municipal de Pedro Gomes - MS, com base no disposto no art. 172, IV, b, da RNTC/MS nº 76/2013, prevenir a não realização de certames licitatórios futuros com impropriedades semelhantes as do presente caso, priorizando a realização de concurso público.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto do Conselheiro Relator, pela irregularidade do procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial nº 37/2014 com aplicação de multa ao responsável e recomendação.

Presidência do Exmo. Senhor Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Senhor 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, 13 de setembro de 2016.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

gab.mls
setac.ggb/arp