Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Primeira Câmara

DELIBERAÇÃO AC01 - 899/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/9417/2016
PROTOCOLO	: 1687118
TIPO DE PROCESSO	: LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ALCINÓPOLIS
JURISDICIONADO	: NEIVA LEITE CARNEIRO
INTERESSADO	: LORIZETE MATTES - ME
VALOR	: R$ 640.092,00
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – SERVIÇOS MÉDICOS – CELEBRAÇÃO DE LICITAÇÕES EM DETRIMENTO À REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO – VIOLAÇÃO A PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL – IRREGULARIDADE – MULTA – CONTRATO ADMINISTRATIVO – FORMALIZAÇÃO – REGULARIDADE – RESSALVA – REMESSA DE DOCUMENTOS INTEMPESTIVA – MULTA – EXECUÇÃO FINANCEIRA – INCORRETA COMPROVAÇÃO DE SERVIÇOS PRESTADOS – REGULARIDADE COM RESSALVA – MULTA.

O procedimento licitatório é irregular em razão da celebração de licitações em detrimento à realização de concurso público, em afronta a Principio Constitucional e ensejando a aplicação de multa ao responsável.

A formalização de contrato administrativo é regular por estar instruído com os documentos exigidos, os quais demonstram que foram observadas as prescrições legais e as normas regulamentares, contendo as cláusulas necessárias previstas na lei.

A execução financeira é regular com ressalva pela incorreta comprovação dos serviços que foram efetivamente prestados, comprometendo a fase da liquidação das despesas, o que constitui infração e acarreta multa ao responsável.

A remessa intempestiva de documentos enseja ressalva e aplicação de multa ao responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 25ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, de 7 de novembro de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade do procedimento licitatório - Pregão Presencial n. 31/2015, a regularidade da formalização do Contrato Administrativo n. 109/2015, com ressalva, a regularidade da execução financeira do contrato, com ressalva e aplicação de multa à Sra. Neiva Leite Carneiro, no valor equivalente a 70 (setenta) UFERMS, por violação ao Princípio Constitucional, 40 (quarenta) UFERMS em razão da inadequada comprovação da prestação dos serviços contratados e 30 (trinta) UFERMS, em razão da intempestiva remessa do contrato, gerando recomendação.

Campo Grande, 7 de novembro de 2017.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Os presentes autos vieram conclusos para apreciação e julgamento do procedimento licitatório - Pregão Presencial n. 31/2015, da formalização e execução financeira do Contrato Administrativo n. 109/2015, celebrado entre o Fundo Municipal de Saúde de Alcinópolis - MS e a empresa Lorizete Mattes - ME, no valor inicial de R$ 640.092,00.

A contratação tem como objeto a prestação de serviços médicos na Unidade Básica de Saúde e Unidade Básica de Saúde 24 Horas (Hospital Municipal), conforme escala a ser definida pela Secretaria Municipal de Saúde Pública, pelo período de 5/11/2015 a 5/11/2016.

A equipe técnica da 5ª Inspetoria de Controle Externo ao analisar os documentos carreados aos autos (peça 28, fs. 264-269), entendeu pela regularidade da licitação, da formalização e execução financeira contratual, tendo ressalvado a intempestiva remessa do contrato a esta Corte.

Salientou também que em resposta à expediente intimatório, a Gestora responsável apresentou cópia do edital do concurso público n. 001.1/2011 e informou não ter havido inscritos para o cargo de médico, razão pela qual foi realizada a presente contratação.

O Representante do Ministério Público de Contas, em seu parecer (peça 29, f. 270), concluiu pela legalidade e regularidade do procedimento licitatório, da formalização, execução e rescisão do contrato.

No entanto, visando o esclarecimento de outras questões acerca do contrato, por meio do Despacho DSP-G.RC-16540/2017, foi determinado à ordenadora de despesas que apresentasse defesa sobre os seguintes questionamentos:

> "I. Comprovantes de controle sobre o número de atendimentos médicos prestados a título de clínica geral, de plantões presenciais, de plantões em sobreaviso e, de atendimentos em vaga zero (transporte em UTI móvel); II. Justificativas sobre a forma como foram calculados os quantitativos de atendimentos realizados em clínica geral, uma vez que os dados contidos nas respectivas notas fiscais se mostram inconclusivos/confusos (peça 27, fs. 209-263); III. Informações sobre a forma como os serviços foram prestados no período anterior à presente contratação; IV. Esclarecimentos se após o ano de 2011, foi buscada a realização de novo concurso público visando a contratação de médicos."

A atual Gestora manifestou-se nos autos, informando ter encaminhado expediente à Ex-Gestora, para que justificasse as questões apontadas por esta Relatoria, tendo se colocado à disposição para o fornecimento dos documentos necessários (peça 34, fs. 276-279).

Por sua vez, a anterior ordenadora de despesas informou que nos anos anteriores os serviços médicos foram realizados por meio de contratações, tendo apontado contrato protocolado nesta Corte sob o TC/MS n. 16069/2014 (peça 40, f. 289).

Aduziu ainda, que o último concurso público realizado teve homologação em 29/6/2012, cujo prazo de validade foi prorrogado por mais 2 (dois) anos, até 26/6/2016. Para tanto, apresentou cópia do Decreto n. 29/2014 que prorrogou a validade do concurso público n. 001.1/2011 (peça 40, fs. 290-291).

Quanto aos demais questionamentos contidos no termo de intimação foi salientado (peça 40, f. 286):

> "por não ter mais acesso aos arquivos daquela prefeitura, estamos encaminhando parte dos documentos, tão logo recebermos os demais documentos, estaremos encaminhando em atendimento do presente termo de intimação."

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Denota-se que o feito restou instruído de forma a permitir o julgamento das 1ª, 2ª e 3ª fases da contratação.

Em relação ao procedimento licitatório - Pregão Presencial n. 31/2015, observa-se dos documentos acostados aos autos, bem como da análise técnica da 5ª ICE que, documentalmente, atende ao previsto no art. 38, da Lei Federal n. 8666/93. Também vislumbramos a remessa dos documentos necessários, em atenção às normas procedimentais constantes do Capítulo III, Seção I, 1.1.1, da INTC/MS nº 35/2011.

Porém, algumas considerações acerca da licitação devem ser trazidas à baila no presente momento.

Inicialmente, porque em razão da informação trazida aos autos pela Gestora, no sentido de que a Administração Pública Municipal prorrogou a validade do concurso público n. 001.1/2011, fica a impressão de que foi mais uma vez buscada a seleção de profissionais da área médica, visando o preenchimento de vaga(s) existente(s) em seu quadro funcional, já que nos dois primeiros anos de validade do concurso não houve interessados às vagas.

Entretanto, conforme informações contidas no edital do referido concurso público (peça 27, f. 219), observa-se que foi previsto como vencimento inicial para a atividade de Médico Clínico-Geral, o valor de R$ 5.692,50 (cinco mil, seiscentos e noventa e dois reais e cinquenta centavos), por uma jornada de 40 (quarenta) horas semanais.

Porém, para uma empresa contratada, como ocorreu no caso dos presentes autos, observa-se que foi pago mensalmente o valor de R$ 49.237,10 (quarenta e nove mil duzentos e trinta e sete reais e dez centavos), durante os 3 (três) meses em que o contrato esteve em vigência.

Portanto, não é de se estranhar a falta de interessados às vagas de Médico – Clínico Geral, previstas no referido concurso público, uma vez que há grande disparidade entre a remuneração estabelecida no respectivo edital, para um médico concursado, e o que comumente a Administração Municipal tem desembolsado às empresas contratadas.

Desta forma, verifica-se que a tal busca pela realização de concurso público tem se mostrado um evidente engodo, pois tem se buscado trazer a impressão de que a contratação por tal via foi tentada, mas diante da falta de interessados, não restou outro caminho ao ente público que não o da realização de licitação e formalização de contratos.

Ademais, se o município pretendesse de fato dotar sua estrutura com profissionais concursados na área médica, bastava ter fixado vencimentos mais elevados, o que certamente iria atrair candidatos interessados.

Assim sendo, ainda que documentalmente instruído o procedimento licitatório, inconteste a violação ao art. 37, II, da Nossa Carta Magna, já que a realização de contratações passou a ser prática reiterada pela Administração, em detrimento à realização de concursos públicos para os cargos de médicos com vencimentos mais atrativos e condizentes com a importância da função.

Há que se frisar também, ser inaceitável a eventual alegação de indisponibilidade de recursos por parte ente público municipal, pois se foi possível a realização de pagamentos mensais em valores tão significativos à contratada, por certo a oferta por melhores remunerações a médico(s) concursado(s) poderia ter sido buscada.

Portanto, em razão das irregularidades acima descritas entendo que deve ser imposta multa à Gestora responsável, o que faço com suporte no art. 170, inciso II, do regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013 c/c o art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 160/2012.

Aliás, em relação a tal reprimenda (multa), mostra-se necessária a estipulação de um quantum mais significativo, uma vez que no julgamento do processo TC/MS n. 16069/2014, esta Relatoria aplicou multa pela prática de impropriedades semelhantes, e naquela oportunidade recomendou à mesma ordenadora de despesas que não reincidisse em tais práticas, ou seja, que evitasse a realização de licitações em detrimento à busca por concursos públicos.

No que tange à formalização do Contrato Administrativo nº 3/2014, denota-se que foi formalizado em conformidade com o previsto nos arts. 55 e 61, parágrafo único, da Lei Federal n. 8666/93.

Isso porque, restou demonstrada a presença dos documentos essenciais ao certame licitatório, e o instrumento contratual contém em suas cláusulas as condições e os requisitos necessários à correta execução. Ademais, a publicação foi tempestivamente efetivada.

No entanto, cumpre informar que a remessa do contrato a esta Corte foi intempestivamente efetivada, desatendendo a previsão contida nas normas procedimentais do Capítulo III, Seção I, 1.2.1, A, da INTC/MS n. 35/2011.

Quanto à execução financeira do contrato, denota-se que em sede de análise técnica a 5ª ICE foram apurados os seguintes valores finais:

Valor inicial do Contrato n. 109/2015	R$ 640.092,00
Valor empenhado (NE)	R$ 152.464,20
Valor de anulação do empenho (NAE)	R$ 4.752,88
Valor empenhado – Valor de anulação do empenho (NE - NAE)	R$ 147.711,32
Despesa liquidada (NF)	R$ 147.711,32
Pagamento efetuado (OB/OP)	R$ 147.711,32

Portanto, a princípio, verifica-se o correto processamento entre os estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento), nos termos previstos nos arts. 61, 63 e 64, da Lei Nacional n. 4320/1964.

No entanto, em relação à liquidação das despesas, deve se salientar que embora solicitado via expediente intimatório, a Ex-Gestora não trouxe aos autos informações mais claras acerca liquidação das despesas, no que tange à maneira como foi realizado o controle sobre o quantitativo de atendimentos, bem como dados sobre como eram feitos os cálculos sobre tais quantitativos, já que as informações contidas nas Notas Fiscais se apresentaram de difícil compreensão.

Ao contrário, apenas salientou que não estava mais tendo acesso aos documentos arquivados na prefeitura, e que quando possível apresentaria tais informações.

Ocorre que não há como se saber se tal justificativa apresentada detém grau suficiente de veracidade, principalmente porque a atual Gestora salientou nos autos ter franqueado a Ex-Secretária Municipal de Saúde o acesso a quaisquer documentos, para que pudesse responder à intimação desta Corte.

Em relação à fase da liquidação das despesas, apresentamos os ensinamentos contidos na obra A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal:

> “A liquidação é, pois, a verificação do implemento da condição.
>
> Trata-se de verificar o direito do credor ao pagamento, isto é, verificar se o implemento da condição foi cumprido. Isto se faz com base em títulos e documentos. Muito bem, mas há um ponto central a considerar – é a verificação objetiva do cumprimento contratual. O documento é apenas o aspecto formal da processualística. A fase de liquidação deve comportar a verificação in loco do cumprimento da obrigação por parte do contratante. Foi a obra, por exemplo,

> construída dentro das especificações contratadas? Foi o material entregue dentro das especificações estabelecidas no edital de concorrência ou de outra forma de licitação? Foi o serviço executado dentro das especificações?"(grifo nosso) (A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal – J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis – Instituto Brasileiro de Administração Municipal – 32ª edição – 1998 – págs.145-146).

Ademais, como forma de se comprovar a realização dos serviços, não basta ao Gestor responsável a simples apresentação das respectivas Notas Fiscais, devidamente atestadas.

Ao contrário, deve sempre buscar embasar a prestação de contas com outros elementos que denotem de maneira indubitável, a efetiva prestação dos serviços contratados.

Ressalte-se que tal desídia da Gestora no controle da execução contratual, pode implicar em prejuízo ao erário público municipal, mormente ante a possibilidade de se realizarem pagamentos por serviços que sequer foram prestados.

Assim, como consequência pela falta de referidas informações, que se mostram de suma importância à comprovação da regular liquidação das despesas, denota-se que houve infringência ao art. 63, da Lei Nacional n. 4320/1964, razão pela qual, nos termos do art. 170, inciso I, do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013 c/c o art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 160/2012, entendo que deva ser aplicada multa à ordenadora de despesas responsável.

Salientamos que à peça 27, fs. 261-262 dos autos, consta a cópia do Termo de Rescisão do instrumento contratual, que foi devidamente firmado pelas partes contratantes.

DISPOSITIVO

Desta forma, contra o Parecer do Ministério Público de Contas, sob o fundamento do art. 120, incisos I, II e III, do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013, **VOTO**:

a) pela **IRREGULARIDADE** do procedimento licitatório - Pregão Presencial n. 31/2015, por violação ao art. 37, II, da Constituição Federal, devido à busca por parte da Administração Municipal pela realização de licitações, em detrimento a busca por concursos públicos visando ao provimento dos cargos de médico existentes em seu respectivo Plano de Cargos e Carreiras;

b) Pela **REGULARIDADE** da formalização do Contrato Administrativo n. 109/2015, nos termos dos arts. 55 e 61, parágrafo único, da Lei Federal n. 8666/93, ***com ressalva*** pela sua intempestiva remessa a esta Corte, contrariando previsão contida nas normas procedimentais do Capítulo III, Seção I, 1.2.1, A, da INTC/MS n. 35/2011;

c) pela **REGULARIDADE** da execução financeira do instrumento contratual, ***com ressalva*** pela incorreta comprovação dos serviços que foram efetivamente prestados, comprometendo a fase da liquidação das despesas e infringindo o previsto no art. 63, da Lei Nacional n. 4320/1964;

d) pela **APLICAÇÃO DE MULTA** à Ex-Secretária Municipal de Saúde de Alcinópolis – MS, *Neiva Leite Carneiro*, inscrita no CPF/MF sob o n. 945.324.271-34, em valor correspondente a **140 (cento e quarenta) UFERMS**, assim distribuída:

d.1) **70 (setenta) UFERMS**, nos termos do art. 170, inciso I, do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013 c/c o art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 160/2012, por violação ao art. 37, da Constituição Federal, em razão da realização de constantes procedimentos licitatórios em prejuízo à abertura de concursos públicos, prevendo vencimentos mais adequados/condizentes à eventuais candidatos;

d.2) **40 (quarenta) UFERMS**, nos termos do art. 170, inciso I, do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013 c/c o art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 160/2012, em razão da inadequada comprovação da prestação dos serviços contratados, influenciando na fase de liquidação das despesas;

d.3) **30 (trinta) UFERMS**, nos termos do art. 170, § 1º, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS n. 76/2013 c/c o art. 46, da Lei Complementar n. 160/2012, em razão da intempestiva remessa do contrato a este Tribunal de Contas, desatendendo previsão constante das normas procedimentais do Capítulo III, Seção I, 1.2.1, A, da INTC/MS n. 35/2011;

e) Pela **COMPROVAÇÃO NOS AUTOS**, por parte da Ex-Secretária Municipal de Saúde de Alcinópolis – MS, *Neiva Leite Carneiro*, inscrita no CPF/MF sob o n. 945.324.271-34, do efetivo recolhimento ao FUNTC, da multa aplicada, nos termos do art. 172, § 1º, incisos I e II do Regimento Interno, aprovado pela RNTC/MS nº 76/2013, no prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do art. 78, § 1º, da Lei Complementar nº 160/2012.

f) **RECOMENDAR** à atual Secretária Municipal de Saúde de Alcinópolis – MS, *Célia Regina Furtado dos Santos*, para que o Município adote as providencias necessárias para prevenir a realização de impropriedades semelhantes as do presente caso, priorizando a contratação de servidores mediante a realização de concurso público.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade do procedimento licitatório - Pregão Presencial n. 31/2015, a regularidade da formalização do Contrato Administrativo n. 109/2015, com ressalva, a regularidade da execução financeira do instrumento contratual, com ressalva, com aplicação de multa e recomendação.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos e Jerson Domingos.

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

Campo Grande, 7 de novembro de 2017.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

GAB-MLS
SETAC. KBV/ARP