Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 828/2021

PROCESSO TC/MS	**:** TC/17398/2017
PROTOCOLO	**:** 1831597
TIPO DE PROCESSO	**:** RELATÓRIO-DESTAQUE
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRILHANTE
JURISDICIONADO	**:** DONATO LOPES DA SILVA
ADVOGADO	**:** BRUNO ROCHA SILVA – OAB/MS 18.848
RELATOR	**:** CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: RELATÓRIO-DESTAQUE – EXECUTIVO MUNICIPAL – CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS MÉDICOS – AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PRÉVIO – ADIMPLEMENTO SEM PRÉVIO EMPENHO – SERVIÇOS EXECUTADOS ANTES MESMO DE SEREM EMPENHADOS – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – REMESSA AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL – PROCEDÊNCIA.

A possibilidade de a licitação ser dispensada não afasta, nem posterga, o dever do gestor, em procedimento formal, justificar a caracterização da situação de emergência, bem como expor as razões que levaram às escolhas dos fornecedores e dos preços.

É declarada a irregularidade das contratações de serviços médicos identificadas no Relatório-Destaque, diante da ausência de procedimento administrativo prévio e da realização de despesa sem prévio empenho, e imposta a sanção de multa ao responsável, por infração à norma legal.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 21 a 24 de junho de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em determinar a **procedência do Relatório-Destaque n.º 10/2017**, autuado com o objetivo de fiscalizar diversas contratações de serviços médicos, realizadas pelo **Município de Rio Brilhante**; pela declaração de **irregularidade** das contratações de serviços médicos identificados no Relatório-Destaque, consistentes na ausência de procedimento administrativo prévio e realização de despesa sem prévio empenho; nos termos do artigo 42, inciso IX, da Lei Complementar n.º 160/2012, pela **aplicação de multa** no valor de **600 (seiscentas) UFERMS** ao Sr. **Donato Lopes da Silva**, Prefeito à época, por infração à norma legal, com base nos artigos art. 21, inciso X; 44, inciso I; c/c os artigos 45, inciso I, e 61, III, todos da Lei Complementar n.º 160/2012, pela **concessão do prazo** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para que o responsável, efetue o recolhimento da multa em favor do FUNTC., e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos, conforme estabelecido pelo art. 83, sob pena de cobrança executiva, e pelo art. 78, ambos da Lei Complementar n.º 160/2012, e pela **remessa** dos autos ao Procurador-Geral de Contas desta Corte, para que seja oficiada ao Ministério Público Estadual De Mato Grosso Do Sul cópia integral destes autos, com fundamento no artigo 93 do RITCE/MS, em virtude da existência de supostos indícios de crimes, consoante fundamentação exposta na presente decisão.

Campo Grande, 24 de junho de 2021.

Conselheiro **Marcio Campo Monteiro** – Relator.

RELATÓRIO

Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator.

Cuida-se do Relatório-Destaque n.º 10/2017, autuado com o objetivo de fiscalizar diversas contratações de serviços médicos, realizadas pelo Município de Rio Brilhante, desacompanhadas de procedimento administrativo prévio e adimplidas sem prévio empenho, dentre outras irregularidades.

Regularmente intimado para apresentar defesa, o Responsável acostou a resposta de peça 08, e esclareceu que as reportadas contratações foram originadas de processos de dispensa de licitação, dada a urgência exigida para atender a situação concreta. Acrescentou, ainda, que nenhuma despesa foi realizada sem prévio empenho.

Os autos foram encaminhados à 6ª Inspetoria de Controle Externo (peça 10), que se manifestou pela irregularidade dos atos apurados, ratificando, integralmente, o relatório que deu início ao procedimento fiscalizatório.

Seguindo este idêntico caminho argumentativo, o *Parquet* de Contas (PAR – 3ª PRC – 1111/2021) opinou pela procedência dos fatos investigados no Relatório-Destaque, com a consequente aplicação de penalidade pecuniária.

Vieram-me os autos conclusos para apreciação.

VOTO

Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator.

FUNDAMENTAÇÃO

O presente Relatório-Destaque surgiu a partir da constatação, pela equipe técnica da 6ª ICE, de que a Prefeitura Municipal, no primeiro semestre de 2017, contratou serviços médicos de forma verbal, desamparada de procedimento administrativo prévio, resultando em pagamentos sem empenho que os autorizasse.

Neste ínterim, deve-se ressaltar que as apurações constatadas pelos técnicos foram obtidas por meio de inspeção *in loco* na municipalidade, realizada entre os dias 05 e 09 de junho de 2017, o que possibilitou um conhecimento profundo acerca dos atos em julgamento.

A par da documentação levantada em auditoria, e em uma Análise digna de nota, a 6ª ICE verificou que os serviços médicos prestados ao Ente precederam a data de sua própria solicitação, vejamos:

Empresa	Médico	Período da prestação do serviço	Data da solicitação do serviço
Guilherme Napoleão Lira - ME	Guilherme Lira	janeiro/2017	31/01/2017
Ortiz & Andrade Ltda	Cláudia Denise Ortiz Gimenez	fevereiro/2017	23/02/2017
Souza & Antunes S/S	Benamor	março/2017	17/04/2017
Canreu Clínica de Oncologia e Reumatologia Ltda	Maurílio de Cassio Golineli	abril/2017	27/04/2017
Fabricio Aparecido Leiva - ME	Fabricio Aparecido Leiva	abril/2017	27/04/2017
Clínica pediátrica machado & Bortoli Ltda - EPP	Fernando Ferroni Machado	abril/2017	27/04/2017
Clínica Streicher & Vieira S/C Ltda	Carolina Streicher Vieira	abril/2017	27/04/2017
Karina Cristina Ruiz de Oliveira Ltda - ME	Karina	março/2017	03/04/2017
Franca Serviços Médicos, Auditoria e Consultoria	Simone Soares Franca	abril/2017	27/04/2017
Carneiro & Gonzaga S/S	Irapuan Gonzaga Carneiro	março/2017	03/04/2017
Ogaya & Queiroz Ltda	Emílio Ogaya	março/2017	03/04/2017
Saikkonen Consultorio Médico Eireli - ME	Nadiely	março/2017	03/04/2017

Com isso, não resta dúvida de que a execução dos serviços (plantões médicos) ocorreu à revelia de qualquer procedimento administrativo prévio.

Em sua resposta, o Responsável informou que as contratações deram-se de forma direta, com dispensa de licitação, em face da urgência exigida, na forma do artigo 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93[1].

No entanto, conforme já adiantado, a argumentação não se sustenta, porquanto, ainda que se considere como origem das contratações, eventual dispensa de licitação, esta não foi acompanhada do devido procedimento de justificação.

A possibilidade da licitação ser dispensada não afasta, nem posterga, o dever do gestor, em procedimento formal, justificar a caracterização da situação de emergência, bem como as razões que levaram as escolhas dos fornecedores e dos preços.

O artigo 26 da Lei de Licitações elenca os atos necessários à instrução dos procedimentos de dispensa e inexigibilidade:

> Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25,

[1] Art. 24. É dispensável a licitação: (...) IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

> necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.
>
> Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
>
> I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;
>
> II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
>
> III - justificativa do preço.
>
> IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.
>
> *GRIFEI*

Na hipótese dos autos, não houve a comprovação de nenhum elemento apto a justificar as contratações diretas em análise, pelo contrário, como visto, a solicitação dos serviços ocorreram após a sua efetiva execução, o que, per si, demonstra a ausência da forma exigida pela legislação.

Ademais, os técnicos ainda constataram que "há casos em que são contratados médicos para a realização de plantões, sem que esteja estipulado o valor do plantão e até sem que haja nos documentos a informação referente ao número de plantões que vem sendo remunerado".

Posto isso, o que se viu foram contratações realizadas ao arrepio de qualquer planejamento e pesquisa de preço.

Tratou-se, na hipótese, de contratação verbal com a Administração, expressamente vedadas pelo Estatuto Geral, salvo em compras de pequena monta, o que, por evidente, não é o caso dos autos, nos termos do artigo 60, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93:

> Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.
>
> É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.
>
> GRIFEI

Impende ressaltar que a própria situação de emergência não se sustenta, uma vez que as contratações sucederam-se pelos meses de janeiro a abril, período mais que suficiente para a realização de concurso público; processo de credenciamento de médicos; contratações temporárias; dentre outros instrumentos legalmente adequados.

Dando prosseguimento, como decorrência lógica da ausência de procedimento administrativo, verificou-se que os serviços foram executados antes mesmo de serem empenhados.

Novamente, colaciono a tabela elaborada pelos auditores desta Corte Fiscal:

Empresa	**Médico**	**Período da prestação**	**Data do empenho**
Guilherme Napoleão Lira - ME	Guilherme Lira	janeiro/17	**06/02/2017**
Ortiz & Andrade Ltda	Cláudia Denise Ortiz Gimenez	fevereiro/17	**24/02/2017**
Souza & Antunes S/S	Benamor	março/17	**17/04/2017**
Canreu Clínica de Oncologia e Reumatologia Ltda	Maurílio de Cassio Golineli	abril/17	**27/04/2017**
Fabricio Aparecido Leiva - ME	Fabricio Aparecido Leiva	abril/17	**27/04/2017**
Clínica pediátrica machado & Bortoli Ltda - EPP	Fernando Ferroni Machado	abril/17	**27/04/2017**
Clínica Streicher & Vieira S/C Ltda	Carolina Streicher Vieira	abril/17	**27/04/2017**
Karina Cristina Ruiz de Oliveira Ltda - ME	Karina	março/2017	**04/04/2017**
Franca Serviços Médicos, Auditoria e Consultoria	Simone Soares Franca	abril/2017	**27/04/2017**
Carneiro & Gonzaga S/S	Irapuan Gonzaga Carneiro	março/2017	**03/04/2017**
Ogaya & Queiroz Ltda	Emílio Ogaya	março/2017	**03/04/2017**
Saikkonen Consultorio Médico Eireli - ME	Nadiely	março/2017	**04/04/2017**

Quanto ao tema, não reside maior controversa.

Nos termos do artigo 60 da Lei n.º 4.320/64, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Assim, adequando o resumo fático das contratações à norma impositiva, é patente a violação as regras de direito financeiro que regem o controle do orçamento do município.

Por fim, diante do cenário narrado, deve-se ressaltar que surgem indícios de eventuais práticas criminosas ocorridas no período supracitado, tais como dispensa indevida de licitação (art. 89, da Lei n.º 8.666/93) e realização de despesa sem prévio empenho (art. 359-B, do Código Penal; e art. 1º, inciso V, do Decreto-Lei n.º 201/67).

Não obstante, considerando a natureza dos aparentes indícios, entendo que o Ministério Público Estadual, titular da ação penal pública e dotado de poder investigatório em sede de persecução criminal, é a instituição competente para promover a análise de toda a documentação acostada, bem como para adotar novas medidas que julgar conveniente para a apuração dos fatos.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, com arrimo no artigo 4º, inciso III, alínea "b", do RITCE/MS, acompanhando o entendimento do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de **JULGAR PROCEDENTE O RELATÓRIO-DESTAQUE**:

I - pela declaração de **IRREGULARIDADE** das contratações de serviços médicos identificados no presente Relatório-Destaque, consistentes na ausência de procedimento administrativo prévio e realização de despesa sem prévio empenho; nos termos do artigo 42, inciso IX, da Lei Complementar n.º 160/2012;

II - pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de **600 (seiscentas) UFERMS** ao Sr. Donato Lopes da Silva, portador do CPF n.º 071.977.131-53, Prefeito à época, por infração à norma legal, com base nos artigos art. 21, inciso X; 44, inciso I; c/c os artigos 45, inciso I, e 61, III, todos da Lei Complementar n.º 160/2012;

III - pela **CONCESSÃO DO PRAZO** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para que o responsável, efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC., e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos, conforme estabelecido pelo art. 83, sob pena de cobrança executiva, e pelo art. 78, ambos da Lei Complementar n.º 160/2012;

IV – pela **REMESSA** dos autos ao Procurador-Geral de Contas desta Corte, para que seja oficiada ao MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL cópia integral destes autos, com fundamento no artigo 93 do RITCE/MS, em virtude da existência de supostos indícios de crimes, consoante fundamentação exposta na presente decisão;

V - pela **INTIMAÇÃO** do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar n.º 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, para o fim de julgar procedente o relatório-destaque, para declarar a irregularidade das contratações, com aplicação de multa ao responsável, e pela remessa dos autos ao Procurador-Geral de Contas desta Corte.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros, Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo.

Campo Grande/MS, 24 de junho de 2021.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

MSS / VAB/dssm