ACÓRDÃO - AC02 - 423/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/9905/2016
PROTOCOLO	: 1687095
TIPO DE PROCESSO	: LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ALCINÓPOLIS
JURISDICIONADO	: NEIVA LEITE CARNEIRO
INTERESSADO	: THIAGO CARVALHO DE LIMA ESQUERDO S/S
ADVOGADO	: JOÃO PAES MONTEIRO DA SÍLVA OAB-MS 10.849
VALOR	: R$ 320.298,00
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS – CONTRATAÇÕES SUCESSIVAS – CONCURSO PÚBLICO – DETRIMENTO – IRREGULARIDADE – MULTA – CONTRATO ADMINISTRATIVO – FORMALIZAÇÃO – REGULARIDADE – RESSALVA – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – MULTA – EXECUÇÃO FINANCEIRA – INSUFICIENTE COMPROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS – MULTA – REGULARIDADE DA RESCISÃO CONTRATUAL.

1. A contratação de serviços médicos em detrimento à realização de concurso público, contrária às normas legais e constitucionais, motiva a declaração de irregularidade do procedimento licitatório e a aplicação de multa ao responsável; mas, a formalização do contrato administrativo realizada em consonância com as prescrições legais merece ser declarada regular, diante da inexistência de vício de ilegalidade na fase do processo licitatório que pudesse contaminar a fase subsequente; devendo ser ressalvada, contudo, a remessa intempestiva do instrumento de contrato a esta Corte, infração que também sujeita o gestor à multa.
2. A insuficiente comprovação da prestação dos serviços contratados, diante da ausência de dados acerca do número de pacientes atendidos, providências adotadas e cumprimento da carga horária laboral, nos termos previstos no Termo de Referência e no contrato, evidenciando a irregular liquidação da despesa, enseja a declaração de irregularidade da execução financeira da parte executada.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 22ª Sessão Ordinária Virtual, da Segunda Câmara, de 10 a 13 de agosto de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela **irregularidade** do processo licitatório – Pregão Presencial n. 30/2015, realizado pelo Fundo Municipal de Saúde de Alcinópolis e a empresa Thiago Carvalho de Lima Esquerdo S/S – ME, por violação ao art.37, II, da Constituição Federal, consubstanciada na realização de licitação para a contratação de serviços em detrimento à realização de

concurso público; pela **regularidade** da formalização do Contrato Administrativo n. 108/2015, por atendimento ao disposto nos arts. 55 e 61, parágrafo único, da lei n. 8666/1993, com ressalva pela remessa intempestiva do instrumento de contrato a esta Corte; pela **irregularidade** da execução financeira do Contrato Administrativo n. 108/2015, por infringência ao art. 63, § 2º, III, da lei n. 4320/1964, consubstanciada na insuficiente comprovação da prestação dos serviços contratados, evidenciando a irregular liquidação da despesa e, ante a remessa intempestiva dos respectivos documentos da execução contratual a esta Corte; pela **regularidade** da Rescisão do Contrato Administrativo n. 108/2015, por atendimento aos termos previstos nos arts. 79, II e art. 61, parágrafo único, da lei n. 8666/1993; pela **aplicação de multa** a Ex-Secretária Municipal de Saúde de Alcinópolis - MS, **Neiva Leite Carneiro**, no valor correspondente a **130 (cento e trinta) UFERMS**, assim distribuída: 100 (cem) UFERMS, pelas irregularidades referentes ao processo licitatório e à execução financeira do contrato, nos termos dos arts. 43, 44, I e 45, I, da Lei Complementar n. 160/2012, e do art. 181, I, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução n. 98/2018; e 30 (trinta) UFERMS pela remessa intempestiva de documentos, nos termos do art. 46, da Lei Complementar n. 160/2012; e pela **concessão do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias** para o recolhimento ao FUNTC da multa aplicada, bem como para a comprovação no referido prazo, nos termos do art. 185, § 1º, I e II, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos dos arts. 83 e 78 ambos da Lei Complementar n. 160/2012.

Campo Grande, 13 de agosto de 2020.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

1.RELATÓRIO

Tratam os presentes autos do processo licitatório – Pregão Presencial n. 30/2015, da formalização, da execução financeira e da rescisão do Contrato Administrativo n. 108/2015, que foi celebrado entre o Fundo Municipal de Saúde de Alcinópolis – MS e a empresa Thiago Carvalho de Lima Esquerdo S/S – ME, ao custo inicial de R$ 320.298,00 (trezentos e vinte mil duzentos e noventa e oito reais).

Na análise dos documentos trazidos aos autos, a equipe técnica especializada entendeu pela regularidade do processo licitatório, da formalização, da execução financeira e da rescisão contratual, *ressalvando* que a remessa do contrato e dos documentos da execução financeira foram intempestivamente realizadas (peça 29, fs. 291-296).

No entanto, diante dos elementos constantes dos autos e em razão da natureza dos serviços contratados foi determinada a intimação da gestora responsável (peça 31, fs. 301-302) para que apresentasse justificativas/documentos sobre as seguintes questões:

a) Motivos para a não realização de novo concurso público visando à contratação de médico clínico-geral, após o concurso público ocorrido no ano de 2011 (Concurso Público 001.1/2011);

b) Informações sobre a forma como os serviços médicos (clínico geral) foram prestados, no período transcorrido entre a data em que se deu o último concurso público e a presente contratação que se encerrou em fevereiro/2016;

c) Esclarecimentos sobre a forma como referidos serviços vem sendo prestados, sendo que, caso tenha sido realizada nova licitação e consequente formalização de contrato, que se remetam as respectivas cópias;

d) Documentos que comprovem a efetiva realização dos serviços contratados, nos exatos termos previstos na cláusula primeira do contrato, e mediante a apresentação de dados acerca do número de pacientes atendidos e respectivas providências adotadas;

e) Documentos que comprovem o controle do cumprimento da carga horária laboral prevista em contrato.

A responsável compareceu nos autos (peça 41, fs. 314-319), informando que não houve a realização de novo concurso público e que a validade do anterior (concurso n. 001.1/2011) havia sido prorrogado por mais 2 anos, vencendo em 26/06/2016, informação está confirmada documentalmente.

Aduziu ainda, que os atendimentos médicos nos anos anteriores também foram realizados por meio de contratações, tendo apresentado os números dos respectivos

processos encaminhados a esta Corte (TC/968/2011, TC/10094/2014, TC/16069/20Í4, TC/ 9417/2016, TC/ 19713/2016).

Quanto à comprovação documental dos serviços efetivamente realizados, bem como do controle acerca do cumprimento da carga laboral pelo profissionais da contratada, salientou que se encontravam devidamente descriminadas nas respectivas Notas Fiscais e que era feita a conferência das notas fiscais com conhecimento da Secretária da Pasta, sendo estas devidamente atestadas, verificando e comprovando a efetivação dos serviços contratados.

Instado a emitir parecer, o Representante do Ministério Público de Contas opinou pela irregularidade e ilegalidade da licitação, da formalização e da execução financeira do instrumento de contrato, por entender que houve afronta à previsão constitucional da obrigatoriedade de concurso público e, que houve a terceirização de serviços que deveriam ter sido prestados por profissionais (médicos) concursados. Pugnou pela aplicação de multa à gestora responsável (peça 43, fs. 31-323).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

2. RAZÕES DE MÉRITO

Os autos vieram conclusos para apreciação e julgamento da 1ª, 2ª e 3ª fases da contratação, nos termos do Regimento Interno desta Corte de Contas. Assim sendo, passo a apreciar em primeiro lugar os aspectos relativos ao processo licitatório.

2.1. Pregão Presencial n. 30/2015

Apreciando-se os documentos trazidos aos autos, a equipe técnica informou que a realização dos atos referentes ao certame licitatório, bem como os documentos trazidos aos autos, demonstraram o atendimento às disposições constantes dos arts. 3º e 4º, da lei n. 10520/2002 (peça 29, fs. 291-293).

Entretanto, e em razão da natureza dos serviços contratados, foi enviado Termo de Intimação à responsável para que justificasse o porquê da não realização de concurso público após o ano de 2011 e, informasse de que forma os serviços vinham sendo prestados nos anos que seguiram ao último concurso público.

Em resposta, a gestora salientou não ter sido realizado novo concurso público e que a validade do anterior (concurso n. 001.1/2011) havia sido prorrogado por mais

2 anos, com vencimento previsto para 26/06/2016. Aduziu também, que os serviços seguiram sendo realizados por meio de contrações.

Com base nas afirmações apresentadas pela gestora, bem como pelos elementos trazidos aos autos, fica claro que há tempos a Administração Municipal de Alcinópolis - MS vem realizando sucessivas contratações de médicos, em evidente violação ao mandamento constitucional da realização de concurso público, previsto no art. 37, II, da Constituição Federal, questão esta que confirmada pela própria responsável ao informar os contratos anteriores encaminhadas a esta Corte (TC/968/2011, TC/10094/2014, TC/16069/20Í4, TC/ 9417/2016, TC/ 19713/2016)

Ademais, a afirmação de que foi prorrogada até 26/6/2016 a validade do último concurso público realizado no ano de 2011 não desconstitui a irregularidade apontada, mormente porque não se comprovou que houve, ou, que se exauriu a convocação dos candidatos aprovados no citado concurso.

Em verdade, o que ficou evidenciado nestes autos é que vêm sendo realizadas contratações sucessivas de serviços médicos, em detrimento à realização de concurso público prevista em nossa Carta Magna, o que implica no reconhecimento da irregularidade do processo licitatório.

2.2. Contrato Administrativo n. 108/2015

Em relação ao Contrato Administrativo n. 108/2015 (peça 20, fs. 217-222), se observa dos autos que suas cláusulas contêm as condições e os requisitos essenciais à correta execução e que a sua publicação na imprensa oficial foi tempestivamente efetivada, atendendo aos termos previstos nos arts. 55 e 61, parágrafo único, da lei n. 8666/1993.

Por sua vez, a equipe técnica informou que a remessa do contrato a esta Corte foi efetivada de forma intempestiva, uma vez que a publicação ocorreu em 12/11/2015 e a remessa a esta Corte que deveria ocorrer até 3/12/2015, ocorreu somente em 26/4/2016, ou seja, com 145 dias de atraso, o que desatende a norma procedimental contida no Anexo I, Capítulo III, Seção I, 1.2.1, A, da Instrução Normativa n. 35/2011, cuja redação prevê que tal medida deve ser realizada no prazo até 15 (quinze) dias úteis após a data da publicação do contrato, e implica na imposição de multa à responsável.

Ainda em relação ao instrumento contratual, embora se reconheça neste momento que o processo licitatório se apresenta irregular, tal fato não alcança necessariamente a formalização do contrato uma vez que, não foi constatada a existência de vício de ilegalidade na fase do processo licitatório que pudesse alcançar/contaminar a fase subsequente atinente ao contrato celebrado, bem como, por se tratarem de fases distintas da contratação cujos elementos devem ser apreciados de forma dissociada.

2.3. Execução financeira do Contrato Administrativo n. 108/2015

Em sede de levantamento financeiro, a equipe técnica apurou os seguintes

valores finais referentes à execução financeira do contrato (peça 29, f. 294):

Valor inicial do contrato	R$ 320.298,00
Valor empenhado (NE)	R$ 135.890,59
Valor anulado (NAE)	R$ 4.154,16
Valor empenhado – Valor anulado (NE-NAE)	R$ 131.736,43
Despesa liquidada (NF)	R$ 131.736,43
Pagamento efetuado (OB/OP)	R$ 131.736,43

Ainda que tenha sido demonstrado nos autos a regularidade contábil entre os estágios da despesa (empenho, liquidação, pagamento), a fase da liquidação da despesa se apresenta irregular.

Isso porque, não foram trazidos aos autos documentos suficientes à comprovação da realização dos serviços contratados (dados acerca do número de pacientes atendidos e providências adotadas), bem como do cumprimento da carga horária laboral, nos termos previstos no Termo de Referência e no contrato (cláusula primeira) (peças 6 e 20).

Ao contrário, quando intimada a gestora responsável apenas salientou que tais informações estariam discriminadas nas Notas Fiscais encaminhadas e que foram devidamente conferidas e atestadas.

Porém, ao se observar tais documentos vislumbramos que tal assertiva não encontra suporte nos documentos carreados ao presente processo, pois as Notas Fiscais contém apenas em sua discriminação a reprodução do objeto previsto em contrato, sem qualquer discriminação do que efetivamente foi realizado pelo profissional e, sobre os pacientes atendidos.

Por sua vez, em relação à carga horária laboral há apenas informes sobre o número total de horas trabalhadas mas que se mostram desprovidos de qualquer outro documento que comprove ter havido o controle diário das horas trabalhadas, que corroborem com os dados constantes das Notas Fiscais (peça 28).

Assim sendo, ainda que nas Notas Fiscais trazidas aos autos constem os atestos de recebimento/prestação dos serviços, a realização dos serviços contratados nos termos previstos em contrato não restou suficientemente comprovada, o que implica no reconhecimento da irregular liquidação da despesa e a infringência à disposição constante do art. 63, § 2º, III, da lei n. 4320/1964[1], o que

[1] *Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*
§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

traz em desfavor da gestora responsável a imposição de reprimenda.

Cumpre salientar ainda, que em sede de análise técnica foi apontada arremessa intempestiva a esta Corte, dos documentos da execução do contrato, uma vez que a rescisão contratual ocorreu em 11/2/2016 e a remessa que deveria ocorrer até 3/3/2016 somente foi efetivada em 11/11/2016 (peça 28, f. 236), ou seja, com 253 dias de atraso, contrariando a norma procedimental contida no Anexo I, Capítulo III, Seção I, 1.3.1, A, da Instrução Normativa n. 35/2011, que prevê a adoção de tal medida no prazo de até 15 (quinze) dias úteis após a data do último pagamento, do registro em restos a pagar ou da rescisão.

2.4. Rescisão do Contrato Administrativo n. 108/2015

À peça 28, fs. 287-288 consta a cópia do Termo de Rescisão Amigável do contrato, datado de 11/2/2016, cuja formalização se deu em conformidade com as disposições contidas no art. 79, II e art. 61, parágrafo único, da lei n. 8666/1993.

3. DOSIMETRIA DA MULTA

Considerando-se os elementos constantes dos autos que evidenciam a violação ao mandamento constitucional da realização de concurso público, mediante a realização de processo licitatório para a contratação de serviços médicos; a carência de elementos que comprovem a realização dos serviços contratados nos termos previstos em contrato, materializando a irregular liquidação da despesa; a ausência de controle acerca do cumprimento da carga horária laboral por parte da contratada; a circunstância agravante da conduta ter sido praticada enquanto a gestora se encontrava desempenhando a função de Secretária Municipal de Saúde e a incumbência da fiscalização da execução contratual; a inexistência de obstáculos que pudessem impossibilitar/dificultar/limitar a ação da gestora em relação à correta condução dos atos relacionados à execução financeira do contrato; a ausência de antecedentes desfavoráveis à infratora; a proporcionalidade que deve existir entre a sanção a ser aplicada e o grau da conduta reprovável praticada que se mostra grave, *proponho* multa a Ex-Secretária Municipal de Saúde de Alcinópolis - MS, *Neiva Leite Carneiro*, inscrita no CPF/MF sob o n. 945.324.271-34, no valor correspondente a 100 (cem) UFERMS, nos termos dos arts. 43, 44, I e 45, I, da Lei Complementar n. 160/2012, e do art. 181, I, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução n. 98/2018, cuja redação prevê que as multas compreendidas nas disposições do art. 45, I, da Lei em referência, serão aplicadas entre o mínimo de 10 (dez) e o máximo de 1.800 (um mil e oitocentas) UFERMS e, multa no valor correspondente à 30 (trinta) UFERMS, em razão das remessas intempestivas do contrato e dos documentos da execução financeira do contrato, a despeito dos envios terem ocorrido, respectivamente, com 145 dias de atraso e 253 dias de atraso, nos termos do art. 46, da Lei Complementar n. 160/2012,cuja redação prevê que a multa incidente sobre a falta de remessa tempestiva de informações, dados ou documentos ao Tribunal corresponde ao valor de 1 (uma) UFERMS por dia de atraso até o limite de trinta; totalizando assim multa no valor correspondente a 130 (cento e

trinta) UFERMS.

Salientamos que à peça 59, f. 780, consta a cópia do Termo de Encerramento do contrato celebrado em 31/12/2015.

São essas as razões que dão fundamento à declaração de voto feita a seguir.

DISPOSITIVO

4. DECLARAÇÃO DE VOTO

Diante dos fatos e fundamentos jurídicos apresentados, acolho em parte o parecer do Representante do Ministério Público de Contas e sob o fundamento do art. 121, I, II e III, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, **VOTO**:

4.1. Pela **irregularidade** do processo licitatório – Pregão Presencial n. 30/2015, por violação ao art.37, II, da Constituição Federal, consubstanciada na realização de licitação para a contratação de serviços em detrimento à realização de concurso público;

4.2. Pela **regularidade** da formalização do Contrato Administrativo n. 108/2015, por atendimento ao disposto nos arts. 55 e 61, parágrafo único, da lei n. 8666/1993, com ressalva pela remessa intempestiva do instrumento de contrato a esta Corte;

4.3. Pela **irregularidade** da execução financeira do Contrato Administrativo n. 108/2015, por infringência ao art. 63, § 2º, III, da lei n. 4320/1964, consubstanciada na insuficiente comprovação da prestação dos serviços contratados, evidenciando a irregular liquidação da despesa e, ante a remessa intempestiva dos respectivos documentos da execução contratual a esta Corte;

4.4. Pela **regularidade** da Rescisão do Contrato Administrativo n. 108/2015, por atendimento aos termos previstos nos arts. 79, II e art. 61, parágrafo único, da lei n. 8666/1993

4.5. Pela **aplicação de multa** a Ex-Secretária Municipal de Saúde de Alcinópolis - MS, *Neiva Leite Carneiro*, inscrita no CPF/MF sob o n. 945.324.271-34, no valor correspondente a **130 (cento e trinta) UFERMS**, assim distribuída:

4.5.1. 100 (cem) UFERMS, pelas irregularidades referentes ao processo licitatório e à execução financeira do contrato, nos termos dos arts. 43, 44, I e 45, I, da Lei Complementar n. 160/2012, e do art. 181, I, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução n. 98/2018;

4.5.2. 30 (trinta) UFERMS pela remessa intempestiva de documentos, nos termos do art. 46, da Lei Complementar n. 160/2012;

4.6. Pela **concessão do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias** para o recolhimento ao FUNTC da multa aplicada, bem como para a comprovação no referido prazo, nos termos do art. 185, § 1º, I e II, do Regimento Interno, aprovado

pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos dos arts. 83 e 78 ambos da Lei Complementar n. 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade do procedimento licitatório, a regularidade com ressalva da formalização contratual, a irregularidade da execução financeira e a regularidade da rescisão do contrato, com aplicação de multa ao responsável.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Jerson Domingos.

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

Campo Grande, 13 de agosto de 2020.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

KBV/dssm