



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Processo nº: 924.166

Natureza: Denúncia

Denunciante: Almir Silva Alves

Denunciado: Joaquim Simeão de Faria Neto- Prefeito

Órgão: Município de Pequeri

I - Relatório

Tratam os autos de Denúncia formulada por Almir Silva Alves em face de Joaquim Simeão de Faria Neto, Prefeito de Pequeri, envolvendo a contratação de médicos sem efetuar a contabilização das despesas em gastos com pessoal, para não exceder o índice de gasto de pessoal disposto na Lei Complementar nº 101 e ferindo o § 1º do art. 18 da LRF.

O Conselheiro Presidente, conforme despacho de fl. 12, recebeu a documentação como Denúncia e sua distribuição, nos termos regimentais.

O Conselheiro Relator Sebastião Helvécio, à fl. 15, determinou a intimação do Prefeito Municipal de Pequeri, Sr. Joaquim Simeão de Faria Neto, diante da ausência de documentos na formulação da denúncia, para que apresente esclarecimentos acerca dos apontamentos do denunciante e, ainda, para que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 15 dias, documentos relacionados, notadamente o procedimento licitatório, Pregão nº 34/2013, completo, atualizado e acompanhado dos documentos da fase interna para informar o estado em que se encontra o Processo.

O responsável encaminhou a documentação juntada, às fls. 33 a 260. Em seguida os autos foram encaminhados a esta Coordenadoria para análise dos fatos denunciados.

II – Análise dos fatos denunciados

O denunciante relata irregularidades e ilegalidades nos atos praticados na gestão de recursos públicos, pelo Prefeito, à época, Sr. Joaquim Simeão de Faria Neto, pois realizou contratação indireta de pessoal, por meio de empresa particular, para o desempenho de atividades funcionais, configurando procedimento atentatório a preceito constitucional que impõe a aprovação prévia em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



O denunciante relata que as despesas efetuadas com essas contratações não foram contabilizadas em gastos com pessoal, portanto ficaram fora do índice de folha, ferindo § 1º do art. 18 da LRF, caracterizando ilícita a contratação e a contabilização, pois independentemente da legalidade ou validade dos contratos, tratam-se de real substituição de servidores ligados à atividade-fim do serviço público.

Segundo o defendente a realização do Pregão nº 001/2013, para contratação de Médico, configura terceirização para desempenho de atividades afetas aos servidores públicos e torna essa terceirização indevida, de sorte a obrigar as despesas geradas a serem computadas no gasto de pessoal do ente, elevando o percentual.

O Sr. Joaquim Simeão de Faria Neto, atendendo ao Ofício nº 14230/2014, fls. 33 e 34, contrapondo às alegações do denunciante, relatou os seguintes fatos:

“Em momento algum a administração municipal quer tentar burlar ou infringir qualquer princípio legal.

(...)

O Processo nº 037/2013, Pregão 001/2013 que teve como objeto “Serviço de Plantão Médico” ocorreu em virtude da precariedade do Hospital de Bicas, conforme informado às fls. 04/06 do Processo Licitatório, levando-se em conta as peculiaridades locais, a legalidade, proporcionalidade, a razoabilidade, a economicidade e a eficiência do serviço público colocado à disposição da população.

A saúde encontra-se entre os bens intangíveis mais preciosos do ser humano, digna de receber a tutela protetiva estatal, porque se consubstancia em característica indissociável do direito à vida. Dessa forma, a tenção à saúde constitui um direito de todo cidadão e um dever do Estado.

O Município de Pequeri não poderia deixar seus munícipes sem o atendimento médico em sua UBS, pois não dispunha e não dispõe em seus quadros de servidores profissionais objeto da contratação por meio do processo 034/2013.

Para demonstrar que o município não está querendo burlar a legislação foi autorizado a abertura do Processo Licitatório nº 0129/2014, modalidade Carta Convite, cujo objeto é a “Contratação dos serviços para planejamento, operacionalização e execução de concurso público para preenchimento de vagas para os cargos de provimento efetivo existentes na estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Pequeri”, onde em seu anexo I, determina abertura de 10 vagas para médicos plantonistas.

Pelas razões apresentadas esta E. Câmara haverá por bem de arquivar a presente denúncia tendo em vista que o município de Pequeri agiu dentro dos ditames do que preceitua a lei”.

CONTRATAÇÃO POR MEIO DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO

Observa-se dos autos que o município de Pequeri realizou licitação na modalidade Pregão Presencial nº 034/2013, fls. 37 a 260, para a execução dos serviços de saúde na rede pública municipal de Pequeri.

A partir da análise do mencionado procedimento licitatório e dos instrumentos contratuais respectivos, foram detectadas as ocorrências a seguir relacionadas.

Da contratação de serviços de saúde especializados com violação ao disposto no art. 1º da Lei federal nº 10.520/2002 e art. 37, inciso I, da CR/88

A licitação na modalidade pregão instituída pela Lei Federal nº 10.520/2002 tem por objeto a contratação de bens e serviços comuns, assim definidos no art. 1º da referida norma, in verbis:

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

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. (Grifo nosso).

O art. 12 ao tratar de serviços na área de saúde, disciplina que:

Art. 12. A Lei nº 10.191, de 14 de fevereiro de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“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 do mercado. [...]”.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Em análise ao edital, fl. 13, item 1, constata-se que a licitação visa a contratação de médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem para plantão médico na UBS de Pequeri, e cadastro reserva.

Observa-se que os serviços a serem contratados na área de saúde para atendimento em regime de plantão na UBS de Pequeri, afrontou os preceitos legais acima transcritos, considerando a complexidade do trabalho e o nível exigido de capacitação, portanto não são atividades que possam ser definidas objetivamente por meio de especificações usuais ou facilmente disponibilizadas no mercado.

Portanto forçoso concluir que o procedimento licitatório, realizado na modalidade pregão presencial não teve por objeto a contratação de bens ou serviços comuns, estando em desacordo com o disposto no artigo 12 da Lei Federal nº 10.520/2002.

Vale transcrever a definição do que seriam serviços comuns nas palavras do 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. Tribunal de Contas da União (Processo TC 010.472/2007-2)

Assim, os profissionais de saúde não se enquadram nessa categoria de bem e serviços comuns, sendo incompatível a contratação de serviços médicos e profissionais de saúde por meio de licitação nessa modalidade, ainda que se não se refira a atividades-fim do órgão/entendida.

Em se tratando de terceirização de médicos e profissionais da saúde, o ordenamento jurídico define que o acesso a postos de trabalho no setor público deve ser dar, em regra, por concurso público (art. 37, inc. II da CF/88). A terceirização somente se mostra admissível na Administração Pública quando se tratar de “atividade meio”, in casu resta claro que os serviços médicos objeto da licitação, são atividades fim e de natureza essencial e que se enquadram na categoria de serviços sociais do Estado (lato sensu) não passível de delegação/terceirização.

Vale citar a decisão do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE), no Processo TC n.º 1134/04, sobre o tema, que permite orientar o gestor público dos limites da terceirização:



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



1. O acesso aos postos de trabalho no setor público, a princípio, deve-se dar por meio de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos não só para a investidura em cargo, como também para emprego público, considerando a sua natureza e complexidade, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal.

4. (...) a terceirização somente se mostra admissível na Administração Pública quando se tratar de “atividades-meio” (...).

5. As empresas de locação de mão-de-obra, cooperativas de trabalho, ou mesmo entidades sem fins lucrativos, não podem invadir áreas de atividades onde a terceirização seria inadmitida, seja porque respeitam aos serviços sociais do Estado responsáveis pelos serviços públicos essenciais, seja porque não se poderia furtar à exigência do concurso público, (...).

Portanto, os serviços de profissionais médicos são atividades-fim, de exigência contínua, que objetivam o desempenho de funções permanentes do Órgão, tratando-se a saúde de um direito de todos e dever do Estado, nos termos do art. 196 da CR/88, *verbis*:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Considerando a alegação do gestor responsável, às fls. 33 e 34, de que a situação caótica do Município levou a optar pela contratação mediante licitação, como modo preparatório para a realização do concurso, não prevalece, pois diante de eventual situação emergencial ou impossibilidade de realizar o concurso público, o gestor municipal teria a alternativa de contratar por prazo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, consoante o inciso IX do art. 37 da CR/88, observada a legislação municipal que deve estabelecer as condições, critérios e regramentos para a contratação temporária.

Desse modo, a realização da licitação por meio da modalidade pregão não guardou conformidade com os ditames legais, haja vista que o objeto contratado não se caracterizou como bem ou serviço comum, mas sim atividade-fim do Município, a qual deveria ser realizada por meio de profissionais legalmente contratados através de concurso público.

DO CÔMPUTO DOS GASTOS COM A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS NO TOTAL DA DESPESA COM PESSOAL

Em relação à alegação do denunciante de que as despesas efetuadas com essas contratações não foram contabilizadas em Despesa com Pessoal e, portanto, ficaram fora do



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



índice do total de gastos com pessoal, ferindo § 1º do art. 18 da LRF, impõe-se algumas considerações.

A despesa oriunda da contratação de médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem para plantões médicos realizados por mão de obra terceirizada, cujas atribuições correspondem às desempenhadas por cargo ou emprego público de caráter efetivo, devem ser computadas como outras despesas de pessoal, nos termos do disposto no § do art. 18, da Lei Complementar nº 101/2000, tendo em vista que os Municípios não podem contratar serviços que abrangem a atividade fim da Administração Pública.

Desse modo, optando o gestor por essa forma de contratar pessoal, deve atentar para o fato de que as despesas decorrentes dessas contratações devem ser lançadas no câmputo dos gastos de pessoal.

No caso em análise é importante informar que em pesquisa realizada no SIACE/PCA/2013, não consta do Demonstrativo “Comparativo da Despesa Autorizada com a Despesa Realizada – Função 10, em anexo, a contabilização das despesas na dotação orçamentária indicada no item **18 – Da Indicação de Recurso para as Despesas** do Edital correspondente ao Processo Licitatório nº 34/2013 anexado aos autos. Da mesma forma, no SIACE/LRF, não foi informada nenhuma despesa no Anexo 4, Outras Despesas de Pessoal, anexo, decorrentes dos contratos de terceirização em questão, não sendo possível verificar através desse sistema se tais despesas foram computadas na Despesa Total com Pessoal.

Vale ressaltar, no entanto, que através do “*Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM)*” foi possível verificar as despesas empenhadas em favor dos médicos plantonistas vencedores do certame licitatório, contratados para atender as necessidades das unidades de saúde. O valor pago aos profissionais totaliza R\$299.096,11, conforme relação de empenhos anexadas. Tal valor se computado à Despesa Total com Pessoal de acordo com o informado no SIACE LRF, fl.____, passaria de R\$4.557.439,21 para R\$4.856.535,32, elevando o percentual de 46,11% para 49,13%.

Diante do exposto, conclui-se que se o valor das contratações fosse computado ao valor da Despesa com Pessoal, ainda estaria abaixo do limite estabelecido no art. 20, III, “b”, da Lei Complementar Nº 101/2000.



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Assim, conclui-se que os gastos decorrentes da contratação de médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem para plantões médicos decorrentes do Pregão Presencial nº 034/2013, não foram computados nos gastos com pessoal, apesar de ter sido constatado que esses gastos não extrapolam o limite estabelecido no art. 20, III, “b”, da Lei Complementar Nº 101/2000.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, sugere-se seja citado o responsável, Sr. Joaquim Simeão de Faria Neto, Prefeito Municipal à época, para que apresente defesa e ou documentos acerca dos apontamentos indicados neste estudo técnico.

DCEM/1ª CFM, 27 de outubro de 2017.

Maria Helena Pires
Analista de Controle Externo
TC 2172-2

Rachel Pinheiro Moreira da Silva
Analista de Controle Externo
TC 1446-7



Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Processo nº: 924.166

Natureza: Denúncia

Denunciante: Almir Silva Alves

Denunciado: Joaquim Simeão de Faria Neto

Órgão: Município de Pequeri

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas, em cumprimento ao despacho de fl. 31.

DCEM/1ª CFM, 27 de outubro de 2017.

Maria Helena Pires
Coordenadora de Área
TC 2172-2