



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

PROCESSO Nº: 1098648
NATUREZA: Denúncia
ÓRGÃO/ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Campo do Meio
DENUNCIANTE: Douglas de Araújo Moraes
ANO REF.: 2021

REEXAME

I – DA IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO

Tratam os autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, formulada por Douglas de Araújo Moraes, em face de possíveis irregularidades contidas no Processo Licitatório nº 18/2021, Inexigibilidade de Licitação nº 02/2021 - deflagrado pela Prefeitura Municipal de Campo do Meio, cujo objeto consiste no “Credenciamento de pessoas jurídicas e/ou físicas interessadas em prestar os serviços médicos para realização de consultas médicas em especialidades diversas e atendimento diário nos postos de saúde do Município.”

II – DO RELATÓRIO

Autuados os autos como denúncia e distribuídos ao Conselheiro Cláudio Terrão, em 26/03/2021, foi determinado o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação - CFEL, a fim de realizar análise preliminar acerca dos pontos aventados em face do credenciamento instaurado pela Prefeitura Municipal de Campo do Meio, verificando, ainda, os pressupostos para a concessão de medida cautelar (peça 6).

O órgão técnico apresentou suas considerações acerca do processo licitatório, entendendo necessária a suspensão do certame em decorrência da procedência da denúncia, consoante se observa na peça 7.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Em sequência, o relator determinou a intimação do Presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL), Sr. Gilvânio Rocha de Brito, bem como do Prefeito do Município de Campo do Meio, Sr. Samuel Azevedo Marinho, para apresentarem seus esclarecimentos acerca dos apontamentos e afastar as supostas irregularidades, informando também a fase em que se encontra o procedimento de inexigibilidade (peça 9).

Em cumprimento à referida determinação, os responsáveis apresentaram suas manifestações juntamente com os documentos e informações solicitadas ao longo das peças 13 a 15.

Em seguida, o Relator proferiu despacho a fim de destacar a impossibilidade jurídica do pedido liminar feito pela denunciante, uma vez que o procedimento se encontra finalizado e já em fase de assinatura dos contratos, entendendo ultrapassado o momento para adoção da medida acautelatória (peça 17). Ato contínuo, os autos foram remetidos à Unidade Técnica para análise.

Nesse sentido, à peça n. 27, a Unidade Técnica manifestou pela procedência da denúncia, propondo a citação dos responsáveis para apresentação de defesa. Posteriormente, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer preliminar.

Em seguida, à peça n. 30, o Relator determinou a citação dos Senhores Samuel Azevedo Marinho, prefeito municipal de Campo do Meio, subscritor do edital, e Gilvanio Rocha de Brito, presidente da Comissão Permanente de Licitação, para, querendo, apresentarem as alegações que entendessem pertinentes acerca dos fatos apontados no relatório da Unidade Técnica (peça 27).

Em resposta, os responsáveis apresentaram defesa de fls. 01/23 (peça n. 35) e juntaram o documento de peça n. 34.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados para a Unidade Técnica para análise da defesa.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

III – DA ANÁLISE DA DEFESA

III.1 – DAS PRELIMINARES – ENCERRAMENTO DOS CONTRATOS – PERDA DO OBJETO

Inicialmente, sustentam os defendentes que o procedimento de credenciamento se encontra finalizado, tendo ocorrido a devida prestação dos serviços e o posterior encerramento dos contratos em 08 de abril de 2022, consoante declaração anexa (peça n. 34).

Nesse sentido, alegam que a denúncia perdeu seu objeto, visto que a contratação em discussão já foi encerrada, não havendo que se falar em prejuízo ao erário municipal. Portanto, pugnam pela extinção da presente denúncia em razão da perda do objeto.

Análise

Em que pese a argumentação supracitada, esta Unidade Técnica entende não haver motivos para que se proceda ao arquivamento do presente processo. Isso porque a extinção dos vínculos contratuais, decorrentes do Credenciamento n. 02/2021, não decorreu do exercício da autotutela administrativa. Em verdade, os contratos foram celebrados e vigoraram normalmente pela integralidade do prazo inicialmente programado.

De mais a mais, também não se poderia olvidar que a Inexigibilidade para Credenciamento n. 02/2021 trouxe, por si própria, determinados gastos para os cofres do Município de Campo de Meio, de modo que o enfrentamento das irregularidades apontadas pelo denunciante ainda se faz necessário. Nesse sentido, é certo o entendimento neste Tribunal de Contas que a execução do objeto não afasta a possibilidade de controle externo *a posteriori*:

Não há que se falar em perda de objeto em razão de a licitação já ter sido realizada e o objeto executado, que não afasta a possibilidade de controle externo, *a posteriori*, sobre os aspectos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade, economicidade e razoabilidade dos atos que geraram receita ou despesa pública. (TCEMG,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Denúncia n. 1024238, Rel. Cons. Subs. Hamilton Coelho, Primeira Câmara, 09/07/2019)

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica opina pelo não acolhimento da preliminar de perda de objeto oposta pelos defendentes, devendo o feito prosseguir normalmente, para a apuração das irregularidades denunciadas.

III.2- DO MÉRITO

III.2.1- Irregularidade na escolha da modalidade “inexigibilidade de licitação” do processo licitatório.

Segundo os defendentes, os serviços referentes ao processo licitatório em questão são serviços especializados e complexos, o que impediu a contratação de médicos por meio de pregão.

Ressaltam que, embora as atividades descritas no edital, relativas a serviços médicos, sejam caracterizadas como atividades típicas e contínuas da administração pública, que, em regra, devem ser atribuídas a servidores do quadro permanente de pessoal, mediante a realização de concurso público, é necessário lembrar que tal regra comporta exceções, “como é o caso de contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público”.

Assim, asseveram que tal modalidade até poderia ter sido utilizada pelo Município, “visto que o art. 2º da referida legislação considera a assistência a situações de calamidade pública como necessidade temporária de excepcional interesse público, mas condiciona tal contratação à elaboração de processo seletivo simplificado, que é totalmente inviável no meio da pandemia em que estamos vivenciando.”

Isso posto, afirmam que a municipalidade utilizou o credenciamento por inexigibilidade, diante da necessidade urgente da prestação de serviços médicos no meio de “uma pandemia”, informando que a demanda pelos serviços médicos no Município de Campo do Meio-MG sempre foi maior que a oferta, “devido à falta de candidatos interessados a prestar serviços em Municípios pequenos”.

Nesse sentido, ressaltam que, com base no art. 199, §1º e art. 24 e 26 da lei 8.080/1990, a participação complementar de entes privados no Sistema Único de Saúde



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

ocorrerá nos casos em que não houver disponibilidade para a cobertura assistencial à população de uma dada área.

Alegam, ainda, que, de fato, houve inviabilidade de competição e o Município contratou todos os credenciados, sendo que a indicação do cadastro de reserva fora uma mera irregularidade, que não maculou a escolha da modalidade.

Para corroborar essas alegações, citaram processos deste Tribunal de Contas, nos quais foi admitida a contratação, pelos entes públicos, de profissionais para a saúde por meio do instituto de credenciamento.

Concluíram, por fim, pela improcedência do apontamento, sob o argumento de que todos os credenciados foram devidamente contratados pela administração de Campo do Meio e que a previsão no edital de cadastro de reserva foi apenas um erro formal.

Análise:

Inicialmente, cumpre esclarecer que, conforme já mencionado no relatório técnico, à peça 7, este Tribunal de Contas reconhece a possibilidade de utilização do instituto do credenciamento para a contratação de profissionais para a saúde. Todavia, para que seja possível a utilização de tal instituto deve ser observada a inviabilidade de competição.

Conforme se infere da jurisprudência do TCU:

“Contratação Direta. Inexigibilidade Credenciamento. O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/93 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, **a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados.** (Acórdão 3567/2014Plenário - Representação, Revisor Ministro Benjamin Zymler) (grifos nossos)

Registra-se que, o Ministério da Saúde, por meio da Portaria de Consolidação n. 01, de 28 de setembro de 2017, Título VI, assentou o entendimento constante da Portaria n. 2.567, de 25 de novembro de 2016, que normatiza a participação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

complementar da iniciativa privada na execução de serviços de saúde e o credenciamento de prestadores de serviços de saúde no SUS. O mencionado ato normativo consolidador elenca definições conceituais imprescindíveis à compreensão do procedimento de credenciamento para contratação de serviços de saúde de forma complementar ao SUS, conforme demonstra a transcrição a seguir:

Título VI

Da Participação Complementar

Capítulo I

Das Disposições Gerais

Art. 128. Este Capítulo dispõe sobre a participação complementar da iniciativa privada na execução de ações e serviços de saúde e o credenciamento de prestadores de serviços de saúde no Sistema Único de Saúde (SUS). (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 1º) **Art. 129.** Para efeito deste Capítulo, considera-se: (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 2º)

I - chamamento público: ato de chamar, publicamente, prestadores de serviços assistenciais de interesse do SUS, com a possibilidade de credenciá-los;

II - credenciamento: procedimento de licitação por meio do qual a administração pública, após chamamento público para um determinado objeto, celebra contrato de prestação de serviços com todos aqueles considerados aptos, nos termos do art. 25, "caput" da Lei nº 8.666, de 1993; (...)

Art. 130. Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada.

§ 1º Na complementação dos serviços de saúde deverão ser observados os princípios e as diretrizes do SUS e as normas técnicas e administrativas aplicáveis.

(...)

Art. 132. A contratação complementar dos prestadores de serviços de saúde se dará nos termos da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º Desde que justificado pelo gestor competente, será admitido o credenciamento formal das entidades privadas nas hipóteses em que houver necessidade de um maior número de prestadores para o mesmo objeto e a competição entre eles for inviável.

§ 2º No caso do § 1º, serão aplicadas as regras da inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, "caput", da Lei nº 8.666, de 1993. (grifo nosso)

Feitas essas considerações, constata-se ser possível a realização de credenciamento para contratação de serviços de saúde, de forma complementar ao SUS,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

nos termos autorizados pelo art. 199, § 1º, da CRFB/88, na modalidade inexigibilidade de licitação.

Da análise dos autos, observa-se que no item 2.6 do Termo de Referência, o Edital estabeleceu que:

2.6. Se o número de médicos credenciados ultrapassar o número de vagas será gerado cadastro de reserva, estando o município apto a aumentar a qualquer momento da validade deste credenciamento o número de oferta de consultas e procedimentos, e realizar a divisão das consultas entre os credenciados. (sic)

Por essa razão, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação, à peça 7, pontuou que “todos os credenciados serão contratados pela Administração Municipal. Todavia, considerando a limitação do número de vagas, somente alguns serão convocados para a prestação dos serviços descritos no edital, de modo que o restante formará o cadastro de reserva.”.

Ocorre que, embora o edital tenha previsto a formação de cadastro de reserva, os defendentes informaram que, no caso concreto, todos os credenciados foram devidamente contratados, não havendo, na prática, a ocorrência de qualquer relação de exclusão.

Ademais, oportuno salientar que o credenciamento em análise foi formalizado em um momento em que a saúde estava em colapso diante da crise sanitária gerada pela COVID-19, o que, como se sabe, gerou um aumento pela busca dos serviços de saúde. Nesse contexto, não é surpresa que diversos entes federados estavam sofrendo com a escassez de profissionais da área.

Dessa forma, considerando as justificativas apresentadas pelos defendentes, informando que, na época, a oferta de ações e serviços de saúde públicos eram insuficientes para atender a demanda de saúde local e da população, bem como a informação de que todos aqueles que cumpriram as exigências fixadas em edital foram devidamente contratados, entende-se presente a inviabilidade de competição.

Ante o exposto, esta Unidade Técnica entende que as razões apresentadas pelos defendentes foram suficientes para afastar a irregularidade apontada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

III.2.2 – Violação à regra constitucional da realização de concurso público na contratação pretendida pelo Edital

Ressaltam os defendentes que na época da contratação em discussão haviam se passado apenas 4 (quatro) meses do início da gestão, bem como era o ápice da pandemia da Covid-19.

Sustentam que a Lei Complementar n. 173/2020 estabeleceu diversas restrições à administração pública em geral, cuja vigência se estendia até 31 de dezembro de 2021, dentre elas, a proibição de realização de concurso público, exceto para reposição de cargos em vacância.

Nesse contexto, informam que na época em que ocorreram os fatos narrados nesta Denúncia estava vedada a realização de concurso, sendo, ainda, necessária a realização de uma mini reforma administrativa para criação, modificação e exclusão de cargos para melhor atender a saúde do Município de Campo do Meio, “que em razão da pandemia estava com uma alta demanda médica que não constava com cargos e vagas necessárias para suprir a demanda”.

Portanto, asseveram que o colapso em que se encontrava a saúde pública do Município de Campo do Meio, decorrente da pandemia da Covid-19 e da falta de médicos, justifica a excepcionalidade da contratação de médicos por intermédio da utilização do instituto do credenciamento, enquadrando-se na hipótese prevista no julgamento da denúncia n. 969.146.

Quanto ao prazo do credenciamento, alegam os defendentes que o credenciamento teria vigência até 08 de abril de 2022, podendo ser prorrogado por iguais períodos sucessivos, até o limite de 60 (sessenta) meses. Todavia, informam que o contrato teve o prazo de 12 (doze) meses, encerrando-se em 08/04/2022, não sendo, portanto, utilizado o prazo de prorrogação.

Por fim, esclarecem que o atual gestor está tomando as providências cabíveis para a realização de Concurso Público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Análise

Conforme informado pelos defendentes, o procedimento de credenciamento em análise foi formalizado em 2021, sendo que no ano anterior, especificamente em 27 de maio de 2020, foi publicada a Lei Complementar 173/20 (LC 173/20), que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-COV-2 (Covid-19).

Registra-se que, objetivando a contenção de despesas públicas, por meio do art. 8º, IV e V, da Lei Complementar n. 173/2020, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal foram proibidos de realizar concurso público para provimento de novos cargos até 31/12/2021, exceto para as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios.

Sabe-se, ainda, que a realização de um concurso público não é algo simples e rápido. Ademais, importa registrar que no período em questão a Organização Mundial da Saúde (OMS) emitia diversas recomendações de distanciamento social, para evitar a disseminação do vírus e preservar a saúde da população, razão pela qual muitas Administrações não consideraram conveniente a realização de provas durante a pandemia.

Além disso, consoante já informado no item anterior, reitera-se que a jurisprudência deste Tribunal de Contas admite a utilização do instituto do credenciamento para fins de contratação de serviços de saúde no âmbito do SUS, nas hipóteses em que se observar a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços for superior à oferta.

No mesmo sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Veja-se:

A instituição de um sistema de saúde universal num país de proporções continentais tem se mostrado uma tarefa extremamente complexa e não são poucos os problemas enfrentados pelos entes governamentais e pela população na construção do SUS. Segundo as estimativas do IBGE para julho de 2014, dos 5.570 municípios brasileiros, 22% possuem população inferior a 5.000 habitantes e 69% possuem menos de 20.000 habitantes. O resultado são entes com estruturas de gestão inadequadas, sem capacidade para elaborar os estudos e diagnósticos necessários, construir planos e estratégias, formar carreiras, realizar investimentos, sem capacidade arrecadatória, dependentes na maioria dos casos das transferências de recursos da União.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Um dos maiores problemas enfrentados na gestão dos sistemas municipais de saúde corresponde à falta de profissionais de saúde, sejam médicos, enfermeiros, entre outros. Segundo Levantamento realizado pelo TCU em 2013 (TC 026.797/2013-5), 10% dos leitos hospitalares estavam indisponíveis, sendo que a principal causa apontada pelos gestores, em quase 50% dos casos, referia-se à falta de profissionais de saúde.

(...)

O SUS enfrenta diversos obstáculos para contratar médicos e outros profissionais de saúde. Além de muitos profissionais não desejarem se deslocar para localidades distantes dos grandes centros e com estrutura muitas vezes precária, os salários dos servidores públicos municipais estão limitados pelo subsídio do prefeito, que não é atrativo para profissionais de nível superior, principalmente aqueles de maior especialização. Muitos concursos públicos realizados terminam desertos ou há uma alta rotatividade porque os servidores selecionados em pouco tempo procuram outras oportunidades. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4/5/2000) também impõe limites para gastos com pessoal, o que dificulta a ampliação dos quadros das secretarias de saúde, sendo que as despesas com pessoal na área de saúde consomem por volta de 80% do montante de seus recursos. (...)

A contratação de médicos pelos entes municipais é um exemplo de que nem sempre os meios legais disponíveis são capazes de possibilitar ao gestor público o atingimento dos seus objetivos. O concurso público mostra-se uma medida em muitos casos inviável, pois amiúde não aderem ao pleito número suficiente de candidatos para o preenchimento das vagas. Muitos fatores contribuem para a ineficácia dos concursos, como: desinteresse dos profissionais pela remuneração paga, que está limitada pelo subsídio recebido pelo prefeito; distância dos grandes centros urbanos, conjugada com a falta de infraestrutura adequada para o desempenho do trabalho; desejo do profissional em manter diversos vínculos; carência de pessoal especializado em diversas áreas.” [grifo nosso].

Acórdão n.º 352/2016, processo n.º 017.783/2014-3, sessão de 24/02/16, Plenário da lavra do Min. Relator Benjamin Zymler.

No que tange aos prazos dos contratos decorrentes do Credenciamento n. 02/2021, nota-se que os defendentes informaram, por meio da declaração de encerramento apresentada à peça n. 34, que o prazo de vigência foi de 12 meses, iniciados em 08/04/2021 e encerrados em 08/04/2022. Assim, não há que se falar em “caráter duradouro e permanente das contratações”.

Ante o exposto, tendo em vista as razões apresentadas pelos defendentes, bem como o contexto em que foi realizado o Credenciamento n. 02/2021, entende esta Unidade Técnica que não houve burla ao concurso público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

III.2.3 - Exigência de apresentação de recurso somente na forma presencial, violando o princípio do contraditório e da ampla defesa

Aduz os defendentes que utilizaram o modelo padrão de edital de credenciamento já utilizado anteriormente pela municipalidade, sendo possível “ter passado despercebido algumas cláusulas que poderiam macular a contratação”. Entretanto, ressaltam que inexistiu qualquer tipo de prejuízo aos credenciados e que o Município receberia recursos via fax, correio eletrônico ou via postal, mesmo que em contrariedade ao disposto no edital.

Portanto, ressaltam que tal apontamento deve ser julgado improcedente ante a ausência de prejuízos, devendo apenas ser expedida por este Tribunal uma recomendação ao gestor.

Análise

Inicialmente, vale pontuar que, da análise da defesa, observa-se que os responsáveis reconheceram a falha na elaboração da cláusula do edital que exigiu a apresentação de recurso somente na forma presencial.

Conforme já fundamentado no relatório da CFEL (peça 7) e no relatório da 2ª CFM (peça 27), tal previsão é irregular, podendo limitar a participação de possíveis interessados no credenciamento.

Ressalta-se, no entanto, que não foi verificado, no presente caso, que a exigência em análise tenha limitado a participação dos interessados.

Quanto à responsabilização do agente, dispõe o art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Lindb) que serão responsabilizados por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Sobre o erro grosseiro, importante mencionar dois julgados do TCU:

O erro grosseiro é aquele em que, segundo a jurisprudência do TCU, a conduta do agente público se afasta da conduta esperada do administrador médio. Cito dois julgados: O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto. Acórdão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

2860/2018/Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman.
Boletim de Jurisprudência nº 248/2018;

Para fins de responsabilização perante o TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lindb) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado. Acórdão 4447/2020/Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Boletim de Jurisprudência nº 308/2020.

Sendo assim, considerando que a irregularidade analisada não ocasionou danos ao credenciamento nem à Administração Pública, esta Unidade Técnica entende ser suficiente a emissão de recomendação aos atuais gestores, para que, nos próximos certames, abstenham-se de exigir em seus editais a apresentação de recurso somente na forma presencial.

III.2.4- Classificação irregular das despesas da contratação do edital, violando a Lei de Responsabilidade Fiscal

Segundo os defendentes, a LRF estabeleceu, no § 1º do artigo 18, que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal" e que a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal.

Alegam que o Tribunal de Contas da União – TCU entendeu que “despesas com contratos de gestão firmados com organizações sociais na área da saúde não são, a princípio, consideradas despesas com pessoal, na medida em que nem toda prestação complementar de serviço de saúde seria necessariamente terceirização.”

Ressaltam que este “Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais entendeu que as despesas com complementação dos serviços de saúde por prestadores privados devem ser consideradas despesas com pessoal quando inexistir o caráter complementar da contratação, se houver substituição de cargos ou caso haja a subordinação dos prestadores de serviço com a Administração.” Nesse sentido, citam a Consulta n. 808104, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio. Veja-se:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

CONSULTA - DESPESA COM PESSOAL - TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA - MÉDICO - CONTABILIZAÇÃO DA DESPESA – EXISTÊNCIA NO QUADRO DE PESSOAL DO ÓRGÃO CONTRATANTE DE CARGO OU EMPREGO COM ATRIBUIÇÕES EQUIVALENTES OU SIMILARES - CÔMPUTO NA RUBRICA "OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL" (§ 1º DO ART. 18 DA LC N. 101/2000). 1) Havendo cargo ou emprego público de caráter efetivo que encerre atribuições correspondentes ou razoavelmente similares às desempenhadas por profissionais ligados a empresas terceirizadas, devem ser os pagamentos correspondentes levados à conta de outras despesas com pessoal, nos termos do disposto no § 1º do art. 18, da Lei Complementar n. 101/2000, devendo ser computados na apuração da despesa total com pessoal dos 22 municípios. 2) Precedentes: Consultas n. 639004, 624786, 638893, 638235, 639681 e 640656. (Processo nº 808104. Conselheiro Sebastião Helvecio. 17.10.2012).

Ressaltam, ainda, que as ementas colacionadas pela Unidade Técnica são referentes à contratação de médicos plantonistas, e que a contratação em discussão é de serviços médicos de várias especialidades.

Ante o exposto, concluem que a contabilização e classificação de despesas, decorrentes do credenciamento por inexigibilidade, para contratação de médicos em “outros serviços de terceiros pessoas jurídicas”, como é medida excepcional, devidamente justificada, visto que em regra deve ser realizado o concurso público, salvo melhor juízo pode ser na dotação orçamentária 202 e 203, que respectivamente são “outros serviços pessoas jurídicas” e “outros serviços pessoas físicas”.

Análise

Em que pesem as alegações dos defendentes, cumpre mencionar, inicialmente, que o parecer emitido nos autos da consulta n. 808104, citado na defesa (peça n. 35), foi revogado pelo parecer emitido na Consulta n. 898330, que firmou o seguinte entendimento:

CONSULTA. SERVIÇOS MÉDICOS PLANTONISTAS ESPECIALIZADOS. DESPESA COM O PAGAMENTO DE PESSOA JURÍDICA. GASTO COM PESSOAL. CLASSIFICAÇÃO COMO “OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL”. CONSULTA N. 747448.

1. A despesa com o pagamento de pessoa jurídica, referente a serviços médicos plantonistas especializados, deve ser computada como gasto com pessoal, classificada como “outras despesas de pessoal”,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

independentemente de existir agente público com atribuições similares na estrutura administrativa do Município, ou de a receita provir das transferências obrigatórias do SUS ou de recursos próprios municipais constitucionalmente vinculados às ações e serviços públicos em saúde.

2. Nos termos do art. 216 do Regimento Interno, revogam-se as Consultas n. 808104, 838571, 832420, 700774 e 838645, devendo, outrossim, ser encaminhada cópia da Consulta n. 747448 ao Consultente.

3. Aprovado o voto do Conselheiro Relator, vencido, em parte, o Conselheiro Presidente Sebastião Helvecio quanto aos pagamentos a pessoas jurídicas por serviços médicos especializados; e vencidos, em parte, os Conselheiros Mauri Torres, José Alves Viana e Gilberto Diniz, quanto à edição de ato normativo. (grifo nosso)

Ademais, a alegação de que as ementas colacionadas pela Unidade Técnica não são aplicáveis por serem referentes à contratação de médico plantonistas não merece prosperar, uma vez que tal fato é indiferente para essa situação.

Conforme já fundamentado no relatório da CFEL (peça 7) e no relatório da 2ª CFM (peça 27), este Tribunal possui o entendimento de que a despesa com credenciamento deve ser contabilizada como Outras Despesas de Pessoal.

É o que se infere da Consulta n. 932747, de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão:

Outrossim, em relação às despesas com credenciamento, embora alguns órgãos e entidades da Administração Pública adotem o elemento de despesa 36 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física) ou o 39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica), o Tribunal possui o entendimento de que o correto seria lançar tais gastos no elemento 34 (Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização). (Processo n. 932747. Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Sessão 10/06/2020).

Ante o exposto, esta Unidade Técnica entende que as razões apresentadas pelos defendentes foram insuficientes para afastar a irregularidade apontada.

IV DA CONCLUSÃO

Após análise das razões de defesa apresentadas, referente ao Processo Licitatório n. 18/2021, Inexigibilidade de Licitação nº 02/2021, esta Unidade Técnica manifesta-se:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

✓ Pelo acolhimento das razões de defesa apresentadas pelos defendentes quanto aos seguintes apontamentos:

- Irregularidade na escolha da modalidade “inexigibilidade de licitação” do processo licitatório.
- Violação à regra constitucional da realização de concurso público na contratação pretendida pelo Edital.

✓ Pelo acolhimento parcial das razões de defesa para, não obstante a existência de irregularidade, sugerir a expedição de recomendação, conforme informado no item III.2.3.

- Exigência de apresentação de recurso somente na forma presencial, violando o princípio do contraditório e da ampla defesa

✓ Pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas pelos defendentes quanto ao seguinte apontamento:

- Classificação irregular das despesas da contratação do edital, violando a Lei de Responsabilidade Fiscal

À consideração superior,

DCEM/1ªCFM, 01 de setembro de 2022.

Aline Lopes Leão

Analista de Controle Externo – TC – 3375-5