



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 876918/2012
Relator: Conselheiro CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Natureza: Representação
Município: Bom Jardim de Minas
Representantes: João Batista da Silva Rocha (Presidente da Câmara Municipal)
João Atarciso Martins Machado (Vereador)
José Maria de Paula (Vereador)
Anderson Fabiano Nardy (Vereador)
Rita Maria de Almeida Batista (Vereador)
Representado: Joaquim Laércio Rodrigues (Prefeito Municipal)

Senhor Relator,

Relatório

Representação de fls. 01/09, acompanhada pelos documentos de fls. 10/285 e 297/298, formulada por João Batista da Silva Rocha (Presidente da Câmara Municipal de Bom Jardim de Minas), João Atarciso Martins Machado, José Maria de Paula, Anderson Fabiano Nardy e Rita Maria de Almeida Batista (Vereadores), que noticiam a ocorrência de irregularidades no Procedimento Licitatório nº 033/2010 – Credenciamento nº 001/2010, que teve como objeto o credenciamento de médicos para prestação de serviços de plantão no Hospital Municipal Dr. Armando Ribeiro.

Em síntese, alegaram que o referido certame pode caracterizar terceirização de serviços médicos, atividade fim da Administração, que somente poderia ser exercida por servidores efetivos, e, ainda, que os referidos gastos foram classificados no elemento de despesa nº 3.3.90.36 outros serviços de terceiros – pessoa física, quando o correto seria no elemento 3.1.90.34 outras despesas com pessoal, o que possibilitou que desde o ano de 2010 a despesa total com pessoal



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

ficasse abaixo do limite previsto no inciso III do art. 19 da LRF.

A 8ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios manifestou-se pela procedência da denúncia quanto à classificação incorreta das despesas com o credenciamento e pelo encaminhamento de ofício ao Prefeito Municipal de Bom Jardim de Minas, Joaquim Laércio Rodrigues, para que proceda a correção no lançamento da referida despesa, por se tratar de despesa continuada (fls. 306/310).

O MPC não aditou os apontamentos realizados pelos representantes e nem a informação da Unidade Técnica (fls. 312/313).

O representado apresentou defesa às fls. 316/319, acompanhada da procuração de fl. 320.

A Unidade Técnica manifestou-se pela improcedência das alegações apresentadas pelo Prefeito de Bom Jardim de Minas em 2012, Joaquim Laércio Rodrigues (fls. 322/326).

Em seguida, vieram os autos a este Ministério Público.

Fundamentação

a) Terceirização de serviços médicos, atividade fim da Administração, que somente poderia ser exercida por servidores efetivos:

A Unidade Técnica entendeu como regular o credenciamento de médicos plantonistas para o Hospital Municipal Dr. Armando Ribeiro pela falta de profissionais na área de saúde em número suficiente para o atendimento satisfatório da população, a fim de possibilitar a contratação com todo aquele que tivesse



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

interesse e que satisfizesse as condições preestabelecidas no instrumento convocatório (fls. 308/309).

O representado alegou que, pressionado pela população, Vereadores e Ministério Público Estadual, contratou médicos para o plantão no referido hospital, situação que durou três meses, até a realização do Credenciamento nº 001/2010, a fim de que a despesa fosse acobertada pela rubrica orçamentária “outros serviços de terceiros – pessoa física”, tendo em vista que o índice de gasto com pessoal estava ultrapassando os 50% (fl. 317).

Apresento os seguintes posicionamentos exarados por este Tribunal acerca do assunto:

“Além de ter reconhecido a incidência da hipótese prevista no art. 25, ‘caput’, da Lei 8.666/93 com as modificações introduzidas pelas Leis 8.883/94 e 9.648/98, correspondente à inexigibilidade de licitação, em face da inviabilidade de competição, o Pleno definiu, naquelas oportunidades, que o credenciamento é modalidade de contratação, sendo que, no caso do IPSEMG, são credenciados profissionais e entidades com remuneração ‘pro-labore’ para atendimento aos seus beneficiários, onde não possui serviços próprios em condições de prestar essa assistência especializada.

Conclui-se, então, que é restrito o sistema de credenciamento às áreas médica, hospitalar, laboratorial e odontológica, para prestação de serviços aos servidores públicos, em consonância com o próprio entendimento do T.C.U sobre o assunto, trazido a lume pelo consulente, pelo que é vedada a sua adoção indistinta a todas as espécies de prestação de serviços.

Nesse diapasão, em sendo exceção à regra da contratação pelo Poder Público, em todas as esferas de Governo, das obras, serviços, compras e alienações, mediante processo de licitação, como se depreende do art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, a hipótese de inexigibilidade de licitação decorrente da inviabilidade de competição, como ocorre no credenciamento, não comporta interpretação extensiva e ampliativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

(Consulta nº 491.187 – Data da sessão: 04/11/1998 – Relator: Conselheiro SIMÃO PEDRO)

“O entendimento desta Corte de Contas é no sentido de que é facultado à Administração Pública utilizar o sistema de credenciamento de prestadores de serviços, nas hipóteses em que não for possível promover a licitação em decorrência de inviabilidade de competição, desde que observados os princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Nesse sentido manifestou-se o saudoso Conselheiro José Ferraz nos autos n.º 604.355, Processo Administrativo, *in verbis*:

‘O credenciamento prévio de prestadores de serviços médicos a ser ofertado é um procedimento administrativo legal e se configura quando determinado serviço público necessita ser prestado por uma pluralidade de contratos simultâneos, sem exceção.

No entanto, tal procedimento tem que ser precedido de abertura para todos os interessados, deixando clara a possibilidade de contratação irrestrita de todos os prestadores de serviços, pessoas físicas ou jurídicas, que preencham as condições exigidas’.

Note-se que no sistema de credenciamento, a Administração deverá contratar todos os interessados que preencham os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório, facultando ao usuário a escolha do prestador de serviço que lhe aprover.

Acerca do credenciamento de profissionais para atuar na área de saúde, o Conselheiro Moura e Castro teceu as seguintes observações, nos autos do Processo n.º 698.324:

‘O credenciamento (...) é uma espécie de contratação direta, de criação doutrinária, baseada na inexigibilidade de licitação, em que a Administração Pública estabelece o preço do serviço e dispõe-se a contratar todos os interessados que atendam a determinada qualificação, a exemplo da pré-qualificação para a concorrência pública prevista no art. 114 da Lei de Licitações. Nesse contexto, o usuário do serviço de saúde pública escolhe, dentre os credenciados, aquele cuja especialização melhor atenda à sua necessidade ou conveniência, sendo a remuneração paga pelo Poder público conforme tabela preestabelecida. Dessa forma, a Administração disponibiliza à população maior quantidade de profissionais, que serão remunerados apenas pelos serviços efetivamente prestados, sem estabelecer vínculos funcionais ou de trabalho’.
[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

(Consulta nº 791.229 – Data da sessão: 1º/12/2010 – Relator: Conselheira Adriene Andrade)

“O consulente indaga, em suma, qual forma de remuneração deveria ser adotada em caso de contratação de médicos pelo sistema de credenciamento, ou seja, se o pagamento deve ser feito por número de consultas/procedimentos ou por horas trabalhadas.

Proponho resposta baseada em premissas já assentadas por este Plenário, que vem admitindo a contratação, pelos entes públicos, de profissionais para a saúde por meio do instituto do credenciamento.

Como bem anota a Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, a Administração Pública pode utilizar o sistema de credenciamento de prestadores de serviços para contratação de médicos, nas hipóteses em que não for possível promover a licitação em decorrência de inviabilidade de competição, desde que observados os princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade e eficiência, conforme Consultas n.ºs 491.187 (04/11/1998), 791.229 (01/12/2010), 811.980 (05/05/2010) e 812.006 (30/03/2011);”

(Processo nº 838582 – Data da sessão: 26/10/2011 – Relator: Cons. SEBASTIÃO HELVECIO – Consulta)

“Destarte, há verdadeira terceirização do serviço público através do sistema de credenciamento. Portanto, cabe cautela em sua utilização, sob pena de se violar preceitos constitucionais, mormente no que toca à obrigatoriedade de prévio concurso público para investidura em cargos e empregos públicos, conforme pondera Luciano Ferraz, in verbis:

‘Infere-se com clarividência que as regras constitucionais da livre acessibilidade (art. 37, I) e do concurso público (art. 37, II c/c § 2º), derivadas do princípio máximo da igualdade, exigem a conciliação da disciplina dos cargos, empregos e funções públicas com o instrumento da terceirização, podendo-se afirmar que apenas continuam se prestando à execução indireta as atividades materiais (que não impliquem o exercício de prerrogativas públicas), enquadráveis no conceito apresentado de atividades-meio.’

[...]

No que concerne à possibilidade de os Municípios contratarem por meio de credenciamento, há recentes decisões proferidas por esta Corte de Contas no sentido afirmativo. Nessa toada, ressalta-se a Consulta n. 765192, relatada pelo Conselheiro



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Wanderley Ávila, respondida à unanimidade, na Sessão Plenária de 27/11/08, da qual se extrai os seguintes fragmentos, *in verbis*:

'Mesmo inexistindo lei específica que cuide do sistema de credenciamento, trata-se de procedimento reconhecido pela doutrina e também pelo Tribunal de Contas da União e recomendado por aquele órgão de controle externo, para a contratação de serviços advocatícios comuns, que possam ser realizados de modo satisfatório pela maior parte dos advogados.[2]Tal modelo vem sendo adotado, quando configurada a hipótese em tela, e tem ganhado força na doutrina e jurisprudência, com destaque na jurisprudência do controle externo, quando a licitação para a escolha de um único contratado, mostrar-se inviável.

[...]

Devo frisar, que o procedimento licitatório destinado à pré-qualificação dos futuros credenciados deve ser pautado nos princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade e eficiência, com ampla divulgação do edital de pré-qualificação aos profissionais interessados na prestação de serviços advocatícios, com a indicação de condições uniformes, tabela única de remuneração, vinculação ao instrumento convocatório, além de previsão de distribuição imparcial das demandas, recomendando-se o uso do sistema de sorteio aleatório entre todos os credenciados, excluindo-se sempre os anteriormente sorteados.

[...]

No âmbito da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, há diversas decisões recomendando a adoção do credenciamento, como a Decisão 444/1996, do Plenário do TCU, que embasou a sobrecitada Consulta apreciada por esta Corte, bem como decisões favoráveis à ampliação da terceirização na seara da Administração Pública, conforme depreende-se da Representação TC 928.360/98-9, publicada no DOU de 04/02/00, *in verbis*:

'Entendo que a flexibilização dispensada no precedente citado é bastante salutar e vai ao encontro das diretrizes que norteiam a moderna Administração Pública e dos pilares estatuídos nos §§ 1º e 2º do Dec. N. 2.271/97. Não obstante, devo asseverar que o elastecimento na contratação indireta de serviços públicos na Administração Pública deve circunscrever-se a atividades de caráter inequivocamente ancilar. Ressalte-se que atividades dessa natureza exteorizam-se através de atos materiais, meramente executórios, e não por atos administrativos *stricto sensu*.'

[...]

Consoante o exposto, tem-se o credenciamento como mais um instrumento que viabiliza a execução indireta de serviços pela Administração Pública, produto da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

inexorável transformação paradigmática que tem ocorrido em nosso modelo de Estado, desde que não seja tratado como regra, mas sim adotado em caráter suplementar, sob pena de violação da regra do concurso público.

[...]

b) O credenciamento, por consistir em hipótese especial de inexigibilidade de licitação, não deve ser tratado como regra, mas adotado em caráter suplementar, de modo que tal sistema de contratação não viole as regras do concurso público e observe os preceitos contidos na Lei de Licitações, notadamente os princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade, eficiência e vinculação ao instrumento convocatório, além do regime de execução do contrato e o valor pago pelo serviço credenciado.

(Processo nº 812.006 – Data da Sessão: 30/03/2011 – Relator: Cons. ELMO BRAZ - Consulta)

“(...) O Município pode realizar sistema de credenciamento de consultas médicas, desde que precedido de procedimento formal de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 5º, caput, c/c o parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93.”

(Processo nº 811980 – Data da sessão: 05/05/2010 – Relator: Cons. ANTÔNIO CARLOS ANDRADA – Consulta)

Não vislumbro a possibilidade de realização de credenciamento para contratação de profissionais da saúde. Não há que se falar em contratação por inexigibilidade de licitação pela inviabilidade de competição na prestação de serviço de saúde.

A saúde é um direito social essencial, garantido nos arts. 6º e 196 da Constituição da República, e deve estar entre as prioridades do Município, cabendo a cada gestor planejar o seu orçamento para executá-lo de acordo com as necessidades locais.

A prestação de serviço público de saúde diz respeito à atividade fim da Administração, que tem garantido pela Constituição o acesso aos cargos por concurso público, nos termos do disposto no inciso II do art. 37, podendo ser



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

substituído na hipótese de necessidade temporária de excepcional interesse público pela contratação por tempo determinado, a meu ver, com prazo determinado até a realização do processo seletivo.

Tal posicionamento foi firmado pelo STF:

“CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL CAPIXABA QUE DISCIPLINOU A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ÁREA DE SAÚDE. POSSÍVEL EXCEÇÃO PREVISTA NO INCISO IX DO ART. 37 DA LEI MAIOR. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI JULGADA PROCEDENTE.

I - A contratação temporária de servidores sem concurso público é exceção, e não regra na Administração Pública, e há de ser regulamentada por lei do ente federativo que assim disponha.

II - Para que se efetue a contratação temporária, é necessário que não apenas seja estipulado o prazo de contratação em lei, mas, principalmente, que o serviço a ser prestado revista-se do caráter da temporariedade.

III - O serviço público de saúde é essencial, jamais pode-se caracterizar como temporário, razão pela qual não assiste razão à Administração estadual capixaba ao contratar temporariamente servidores para exercer tais funções.

IV - Prazo de contratação prorrogado por nova lei complementar: inconstitucionalidade.

V - É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de não permitir contratação temporária de servidores para a execução de serviços meramente burocráticos. Ausência de relevância e interesse social nesses casos.

VI - Ação que se julga procedente.”

(ADI/STF 3430 – Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI)

Entendo que o serviço de plantonista em hospital municipal não se reveste da característica de temporariedade, tanto que os profissionais foram contratados durante o exercício de 2010, com prorrogação da vigência dos contratos para 2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Admitida a hipótese de realização de credenciamento, no presente caso, não foi justificada no procedimento realizado a inviabilidade de competição, posicionamento adotado por este Tribunal, conforme julgados citados anteriormente. Cabe ao gestor demonstrar a necessidade para excepcionar a regra constitucional, seja a de realização do procedimento licitatório (art. 37, XXI, CR/88) como a do concurso público (art. 37, II, CR/88).

Entendo que, mesmo diante do posicionamento deste Tribunal a favor da contratação de profissionais da saúde por credenciamento, o representado deve ser penalizado, tendo em vista que, inicialmente, realizou contratações temporárias, optando, posteriormente, pelo credenciamento, apenas com o intuito de evitar o descumprimento do limite de gastos com pessoal, conforme alegado em sua defesa.

A meu ver, é temeroso afastar a regra constitucional do concurso público em favor de um procedimento que não está positivado na legislação e que é recomendado pelo TCU para a contratação de serviços advocatícios comuns. Sem falar no posicionamento adotado pelo STF de descaracterização do serviço público de saúde como temporário.

A matéria é relevante pois envolve a revisão de entendimento do Tribunal de Contas traçado em consultas anteriores.

Em razão da possibilidade concreta de revisão, proponho a afetação da presente Representação ao Tribunal Pleno, nos termos do disposto no art. 26, I, do Regimento Interno.

b) Os gastos com a contratação de serviços médicos, provenientes do Credenciamento nº 001/2010, foram classificados no elemento de despesa nº 3.3.90.36 (outros serviços de terceiros – pessoa física), quando o correto seria no elemento 3.1.90.34 (outras despesas com pessoal):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

A Unidade Técnica apontou que, por se tratar de despesa continuada, deve ser considerada como “despesa com pessoal”, o que provocaria uma pequena alteração nos índices de aplicação, que continuariam abaixo dos 60% permitidos pelo art. 19, da Lei Complementar nº 101/2000 (fl. 309).

O representado alegou que a despesa gerada com o credenciamento nº 001/2010 foi acobertada pela rubrica “outros serviços de terceiros – pessoa física” a fim de preservar o plantão 24 horas no Hospital Municipal sem colocar em risco as finanças municipais, tendo em vista que o índice de gasto com pessoal já estava ultrapassando os 50% (fls. 316/319).

No reexame, a Unidade Técnica manifestou-se pelo lançamento das despesas oriundas do Credenciamento nº 001/2010 como “despesa com pessoal”, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, da LRF e em conformidade com posicionamento deste Tribunal exarado na resposta à Consulta nº 747.448/2012 (fls. 324/326).

Apesar de me posicionar contrariamente à realização de credenciamento para contratação de profissionais da saúde, entendo, em consonância com o TCU, que os gastos com terceirizados em funções típicas de ocupantes de cargos efetivos devem ser considerados no cálculo da despesa com pessoal.

A abordagem do TCU está de acordo com o posicionamento deste Tribunal:

‘38. Finda a análise, após manifestações da Secretaria de Orçamento Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, concluiu-se que as despesas a que se refere o §1º do art. 18 da LRF, embora não devam ser consideradas como despesa de pessoal, do ponto de vista da classificação orçamentária, devem ser somadas às despesas de pessoal definidas no caput do art. 18 da LRF quando da verificação do cumprimento



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

dos limites da despesa com pessoal previstos no art. 19 da mesma lei, havendo campo próprio para sua contabilização, qual seja o elemento de despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização."

(AC-0283-04/11-P – Sessão: 09/02/11 – Relator: Ministro AROLDO CEDRAZ)

"É que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 18, § 1º, exige a contabilização desse dispêndio no grupo (GND) '1 - Pessoal e Encargos Sociais', mais especificamente no elemento de despesa 34 ('Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização'), e não, como a faz a FUB, no grupo 3 ('outras despesas correntes'), elemento 36 ('Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física'). Segundo o referido dispositivo da LRF: § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como 'Outras Despesas de Pessoal'.

Essa norma foi prevista exatamente para obrigar que os gastos com terceirizados em funções típicas de ocupantes de cargos efetivos não deixassem de ser considerados no cálculo da despesa com pessoal."

(AC-3005-53/09-P – Sessão: 09/12/09 – Relator: Ministro AUGUSTO NARDES)

"A única despesa com serviços de terceiros excluída desse montante seria a vinculada à substituição de mão-de-obra, pois os gastos dessa natureza são motivo de específica limitação, a teor do art. 18, § 1º, da LRF. De acordo com esse dispositivo, a despesa com contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos será classificada como 'Outras Despesas de Pessoal' e somada à despesa com pessoal propriamente dita, indicada no caput do art. 18, para fins de submissão aos limites indicados nos arts. 19, 20 e 71 da LRF."

(DC-1084-56/01-P – Sessão: 12/12/01 – Relator: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES)

Diante de todo o exposto e da confirmação da irregularidade pelo representado, entendo que o apontamento é irregular.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Conclusão

Em face de todo o acima exposto, **OPINO**:

- a) pela AFETAÇÃO da presente Representação ao Tribunal Pleno, em razão da relevância da matéria, nos termos do disposto no art. 26, I, do Regimento Interno;
- b) pela IRREGULARIDADE do Credenciamento e obrigatoriedade de realização de contratos temporários, com prazo determinado, até a criação legal dos cargos e seu provimento por concurso público;
- c) pela PENALIZAÇÃO do responsável pelos atos praticados com grave infração a norma legal (art. 18, § 1º, LRF), nos termos do disposto no art. 85, II, da Lei Orgânica.

É o parecer.

Belo Horizonte, 26 de setembro de 2013.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)