

**Processo:** 1098648  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** Douglas de Araújo Morais  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Campo do Meio  
**Responsáveis:** Samuel Azevedo Marinho e Gilvânio Rocha de Brito  
**Procuradores:** Tiago Andrade Moscardini, OAB/MG 120.893; Rodrigo Vágner de Morais, OAB/MG 126.698; Ariel Oliveira Gonçalves, OAB/MG 154.197; Ana Paula Resende, OAB/MG 145.247; Cecília Prudente Gonçalves, OAB/MG 180.506, Thiago José Xavier Costa, OAB/MG 167.036 e Stéphanie Mendes Sousa, OAB/MG 181.147  
**MPTC:** Sara Meinberg  
**RELATOR:** CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

**PRIMEIRA CÂMARA – 14/11/2023**

DENÚNCIA. EDITAL DE LICITAÇÃO. CREDENCIAMENTO. PRELIMINAR DE PERDA DE OBJETO. REJEITADA. APONTAMENTOS. ESCOLHA INDEVIDA DA MODELAGEM DE CONTRATAÇÃO DIRETA. BURLA AO CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA DE PROTOCOLO PRESENCIAL PARA APRESENTAÇÃO DE IMPUGNAÇÕES E INTERPOSIÇÃO DE RECURSOS. CLASSIFICAÇÃO INCORRETA DAS DESPESAS COM CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. O encerramento do contrato não representa óbice ao exercício do controle externo *a posteriori* exercido por esta Corte de Contas, o qual abrange os aspectos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade, economicidade e razoabilidade dos atos que geraram receita ou despesa pública.
2. A Consulta n. 811.980 respondida no âmbito desta Corte, emitiu parecer fixando o entendimento de que “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 n. 8.666/93”.
3. É irregular a exigência editalícia que autoriza o protocolo de impugnações e/ou recursos apenas de forma presencial, diretamente na sede da Prefeitura Municipal, visto que a ausência, no ato convocatório, da possibilidade de entrega dos documentos também pela via postal, por meio eletrônico e/ou por fax, restringe os meios pelos quais os licitantes podem exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa.
4. A jurisprudência desta Casa se consolidou no sentido de que as despesas com contratação de indireta de serviços relacionados à atividade finalística do ente – isto é, atividade diretamente relacionada à prestação de serviços à sociedade, segundo a diretriz da Secretaria do Tesouro Nacional – deverão ser contabilizadas em “outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização” (Consulta n. 1.114.524).

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) deixar de acolher a preliminar de perda de objeto suscitada pelos responsáveis, nos termos da fundamentação;
- II) julgar parcialmente procedente, a denúncia apresentada em face do Processo Licitatório n. 18/21, Inexigibilidade de Licitação n. 02/21, deflagrado pelo Município de Campo do Meio, em razão da restrição à apresentação de recursos apenas à forma presencial;
- III) deixar de aplicar multa aos responsáveis em razão da falha, entendendo ser suficiente a determinação de expedição de recomendação ao atual gestor do Município de Campo do Meio para que, em procedimentos licitatórios futuros, conceda a todos os interessados igualdade de condições, deixando de incluir cláusulas editalícias que restrinjam indevidamente o exercício do contraditório e da ampla defesa e prevendo, expressamente, que a entrega das impugnações e/ou recursos possa ser efetuada também pela via postal e por e-mail;
- IV) recomendar aos responsáveis pelo setor contábil e de controle interno da Prefeitura de Campo do Meio que, em observância ao princípio da fidedignidade (NBCT 16.5 e 16.8), atentem-se à correta realização dos registros contábeis, sobretudo quanto à classificação das despesas com terceirização de mão de obra, por meio do credenciamento, tendo em vista que essas despesas impactam na gestão fiscal, devendo tais informações representar fielmente, no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), o fato jurídico que lhes deu origem;
- IV) determinar a intimação dos responsáveis e do denunciante acerca do inteiro teor desta decisão;
- V) determinar, após promoção das medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 14 de novembro de 2023.

DURVAL ÂNGELO  
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Relator

*(assinado digitalmente)*

**PIMEIRA CÂMARA – 14/11/2023**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, formulada por Douglas de Araújo Morais em face do Processo Licitatório n. 18/21, Inexigibilidade de Licitação n. 02/21, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Campo do Meio para o credenciamento de pessoas jurídicas e/ou físicas interessadas em prestar serviços médicos para realização de consultas em especialidades diversas e atendimento diário nos postos de saúde do município, conforme solicitado pela Secretaria Municipal de Saúde (peça n. 1).

Consoante despacho do conselheiro presidente (peça n. 4), a documentação foi autuada neste Tribunal em 25/3/21 e, em 26/3/21, os autos foram distribuídos à minha relatoria (peça n. 5).

Considerando a especificidade do objeto, antes de examinar o pedido liminar de suspensão do certame, determinei o encaminhamento dos autos à Unidade Técnica para apreciação preliminar do procedimento licitatório (peça n. 6).

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL), à peça n. 7, opinou, então, pela procedência dos apontamentos contidos na exordial da denúncia, quais sejam: (i) irregularidade na escolha da modalidade inexigibilidade de licitação; (ii) violação à regra constitucional do concurso público; (iii) exigência de apresentação de recurso somente de forma presencial e (iv) classificação irregular da despesa. Em análise cautelar, sugeriu a suspensão do certame pela presença dos requisitos *periculum in mora* e *fumus bonis iuris*.

Antes de proceder à análise da medida cautelar de suspensão do certame, determinei a intimação dos responsáveis, para que apresentassem esclarecimentos acerca dos apontamentos colacionados na inicial e corroborados pela Unidade Técnica, bem como informassem que medidas pretendiam adotar para afastarem as possíveis irregularidades, se assim entendessem (peça n. 9).

Regularmente intimados, os gestores apresentaram suas considerações e informaram que o procedimento de credenciamento se encontrava finalizado e já em fase de assinatura dos contratos, conforme cópia do procedimento encaminhada (peças n. 12 a 15).

Em consulta ao Diário Oficial dos Municípios Mineiros<sup>1</sup>, publicação do dia 26/04/21, constatei que a Prefeitura Municipal de Campo do Meio firmou contrato com as pessoas físicas e jurídicas credenciadas, conforme extratos publicados. Diante disso, considerando que, nos termos do § 1º do art. 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG) c/c o art. 60 da Lei Complementar Estadual n. 102/08 (Lei Orgânica), a assinatura do contrato representa óbice intransponível à adoção de medida cautelar no exercício do controle externo, julguei prejudicado o pedido liminar de suspensão do certame.

Desta forma, os autos foram encaminhados à Secretaria da Segunda Câmara para intimação dos interessados, bem como para encaminhamento à 1º Coordenadoria de Fiscalização de Municípios (1ª CFM) e Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (peça n. 17).

<sup>1</sup> file:///C:/Users/Admin/Downloads/publicado\_82106\_20210423\_3a41b54e834605764bb45bb734477ee5.pdf

A 2ª CFM, em seu parecer conclusivo opinou pela procedência integral da denúncia, imputando a responsabilidade ao Senhor Samuel Azevedo Marinho, prefeito municipal e subscritor do edital em exame (peça n. 27).

Em sua manifestação, o Ministério Público junto ao Tribunal (MPC) não apresentou aditamentos e pugnou pela citação dos responsáveis (peça n. 29).

Assim, à peça n. 30, determinei a citação dos Senhores Samuel Azevedo Marinho, prefeito municipal de Campo do Meio, subscritor do edital, e Gilvânio Rocha de Brito, presidente da Comissão Permanente de Licitação, para, querendo, apresentarem as alegações que entendessem pertinentes acerca dos fatos apontados no relatório técnico à peça n. 27.

Os responsáveis apresentaram defesa conjunta, por meio de seus procuradores substabelecidos (peças n<sup>os</sup> 24 e 25), na qual pugnaram pelo reconhecimento da perda de objeto, com extinção do processo sem resolução do mérito e, subsidiariamente, que a denúncia fosse julgada totalmente improcedente (peça n. 35).

Em seu parecer conclusivo (peça n. 37), a 1ª CFM manifestou-se pelo afastamento da preliminar de perda de objeto e, no mérito, pelo acolhimento da defesa quanto aos apontamentos de escolha indevida da modalidade inexigibilidade de licitação e da violação à regra constitucional do concurso público. Lado outro, pugnou pelo acolhimento parcial da defesa em relação à irregularidade de exigência de apresentação de recurso somente de forma presencial, com expedição de recomendação e pelo não acolhimento da defesa e responsabilização dos responsáveis no tocante à classificação irregular da despesa.

O *Parquet* de Contas opinou pela parcial procedência da denúncia com reconhecimento das seguintes irregularidades: exigência de apresentação de recurso somente de forma presencial e classificação irregular da despesa, pugnando pela aplicação de multa aos responsáveis, bem como expedição de recomendação para que em editais futuros a Administração Municipal se abstenha de exigir apresentação de recurso apenas na forma presencial (peça n. 40).

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### Preliminar processual – Perda de objeto

Em defesa conjunta (peça n. 35), os responsáveis arguíram que o procedimento analisado fora finalizado, tendo sido encerrados os contratos na data de 08/04/22, conforme declaração firmada pelo chefe de compras e licitação do Município de Campo do Meio (peça n. 34). Diante disso, alegaram que a presente denúncia perdeu seu objeto, visto que a contratação em discussão havia sido encerrada, com respeito ao interesse público, efetiva prestação do serviço e sem prejuízo ao erário municipal, a fim de corroborar a tese defensiva colacionaram jurisprudência do TCU (RA 395020123) e do TJMG (AI 10000191067131001).

A Unidade Técnica deste Tribunal manifestou-se pelo não acolhimento da preliminar, tendo em vista que a execução do objeto não afasta a possibilidade de controle externo *a posteriori*. Neste sentido, mencionou Acórdão proferido pela Primeira Câmara desta Corte de Contas, na Denúncia n. 1.024.238, a saber:

DENÚNCIA. TOMADA DE PREÇOS PROMOVIDA POR PREFEITURA. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA. REJEIÇÃO. OBRAS DE RESTAURAÇÃO. CONTAGEM DO PRAZO DE IMPUGNAÇÃO. MEIOS DE IMPUGNAÇÃO. INSCRIÇÃO EM MAIS DE UM CONSELHO DE CLASSE. QUITAÇÃO DAS ANUIDADES. VEDAÇÃO A PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA.

1. 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.

(...)

[DENÚNCIA n. 1024238. Rel. CONS. SUBST. HAMILTON COELHO. Sessão do dia 09/07/2019. Disponibilizada no DOC do dia 26/08/2019. Colegiado. PRIMEIRA CÂMARA].

Acerca do precedente do TCU, colacionado pelos defendentes, ressalta-se que a perda de objeto reconhecida por aquele Tribunal de Contas, no âmbito de pedido de reexame, referia-se exclusivamente às recomendações feitas sobre condições contidas no contrato – por meio de um acórdão proferido anteriormente por aquela Corte – as quais perderam seu objeto pelo encerramento do contrato, sem que, no entanto, o processo deixasse de ter prosseguimento quanto a outros itens analisados, como foi o caso do sobrepreço.

Já no tocante ao precedente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (AI n. 10000191067131001), verifica-se que a perda de objeto decorreu do encerramento do contrato administrativo associado à satisfação da medida pretendida pela agravada, tendo em vista que fora concedida liminar para que a interessada fosse contratada por aquele município.

Com efeito, ambos os precedentes mencionados não se amoldam ao presente caso e, ainda que se enquadrassem, esta não é a posição deste Tribunal sobre as hipóteses de reconhecimento de perda de objeto, visto que a competência constitucional delegada a esta Corte atrai o dever se exercer amplo controle sobre o objeto denunciado.

Deste modo, tendo em vista que o encerramento do contrato não representa óbice ao exercício do controle externo *a posteriori* exercido por esta Corte de Contas, o qual abrange os aspectos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade, economicidade e razoabilidade dos atos que geraram receita ou despesa pública, deixo de acolher a preliminar de perda de objeto suscitada.

## Mérito

### A) Da escolha indevida da Inexigibilidade de Licitação

Consoante relatado, aduz o denunciante que a inexigibilidade de licitação somente é possível nas hipóteses em que restar demonstrada a inviabilidade de competição. Nesse sentido, argumenta que no presente caso a existência de vagas limitadas, formação de cadastro reserva, carga horária específica, remuneração em valor fixo pelo cumprimento de jornada e lotação e atuação segundo a direção da Secretaria Municipal de Saúde demonstram o caráter competitivo do chamamento (peça n. 1).

Os defendentes asseveraram (peça n. 35), em suma, que se adotou o modelo de credenciamento nos moldes da gestão anterior, de forma que cometeram o equívoco de estipularem cadastro reserva. No entanto, argumentaram que todos os credenciados foram contratados. Ademais, expuseram a realidade fática imposta aos gestores, primeiramente por estarem diante da pandemia do Covid-19, bem como pela impossibilidade em contratar serviços médicos via pregão, uma vez que se tratava de serviço especializado, já por meio de concurso não seria viável dada a urgência e, também, pela imposição do teto remuneratório do prefeito, o que desestimularia a participação dos médicos nesses processos seletivos.

A Unidade Técnica em sua análise conclusiva (peça n. 37), reiterou as considerações relativas à utilização do credenciamento para contratação de serviços médicos, pontuando, no entanto, a

incorreção na previsão de formação de cadastro reserva. Contudo, considerando a argumentação defensiva referente ao contexto pandêmico, bem como a contratação de todos os credenciados, opinou pelo acolhimento das justificativas e afastamento da irregularidade apontada.

Primeiramente, considerando que os responsáveis aventaram a impossibilidade de se contratar serviços médicos por meio do pregão, válido esclarecer sobre a utilização de pregão para a finalidade pretendida pela municipalidade, assim, trago entendimento proferido na Representação n. 1.084.653:

Acerca do cabimento da modalidade pregão, a Lei n. 10.520/02 dispõe que essa é a modalidade adequada para a aquisição de bens ou serviços comuns, assim entendidos “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (art. 1º, parágrafo único).

A ideia é que, para bens e serviços que estejam disponíveis no mercado com características padronizadas, seja priorizada a utilização do pregão, que, além de mais célere e menos burocrático, fomenta a redução de preço, na medida em que acrescenta às modalidades licitatórias tradicionais uma fase de lances, durante a qual os licitantes podem reduzir suas ofertas para alcançar a melhor proposta.

Dada a abstração do conceito legal de “bens e serviços comuns”, desde a edição da norma surgiram inúmeras discussões acerca do alcance dessa modalidade de licitação, sendo que, no estágio atual, encontra-se razoavelmente pacificado o entendimento segundo o qual devem ser categorizados como comuns, para fins de adoção do pregão, os bens e serviços que estejam disponíveis no mercado com certo nível de padronização ou homogeneidade, ainda que tenham natureza técnica, intelectual ou complexa. Nesse contexto, vem sendo reconhecida, sem relevante oposição, a regularidade da licitação mediante pregão de alguns serviços eminentemente técnicos, como os de engenharia, ou que tenham natureza intelectual, de alta complexidade, a exemplo de produtos de tecnologia da informação, quando demonstrado no caso concreto que os padrões de qualidade e desempenho podem ser objetivamente definidos no edital. A propósito, veja-se o enunciado da Súmula n. 257 do Tribunal de Contas da União (TCU), vigente desde 2010, segundo o qual “o uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei n. 10.520/02”.

[...]

Observa-se, portanto, que o fato de ser técnico ou de envolver complexidade não afasta, a priori, a compatibilidade do bem ou serviço com a licitação mediante pregão. Ao revés, a utilização do pregão é considerada obrigatória sempre que o objeto apresentar certo nível de homogeneidade no mercado, cujos padrões de qualidade e desempenho sejam equivalentes e objetivamente aferíveis, levando a disputa apenas para o quesito preço.

[...]

Com efeito, depreende-se das disposições editalícias que a necessidade da Administração estaria satisfeita com a prestação de serviços de um médico especialista em pneumologia, devidamente habilitado para consultar e tratar os pacientes da rede pública municipal, o que, a despeito do intrínseco conteúdo técnico e intelectual, não envolve qualquer heterogeneidade em relação aos serviços que seriam prestados por outros profissionais de mesma habilitação.

A meu ver, o objeto, neste caso, tem padrões de desempenho e qualidade que podem ser definidos de maneira objetiva no edital, como, de fato, o foram, tanto que a seleção da melhor proposta foi realizada pelo critério de preço.

Aqui, relevante pontuar, a exemplo do que fora aduzido na defesa, que é amplamente admitida a contratação de serviços médicos em geral, para atendimento clínico na rede pública, por meio de credenciamento. Essa posição foi fixada por esta Corte desde 2010, durante a deliberação da Consulta n. 811.980, cujo parecer foi assim ementado:

Consulta — Prefeitura Municipal — I. **Realização de sistema de credenciamento para prestação de consultas médicas. Possibilidade.**

**Procedimento formal de inexigibilidade de licitação. Edital de credenciamento.** II. Remuneração dos serviços prestados pelos particulares credenciados. Fixação de valores acima do mínimo indicado pelo SUS. Possibilidade. Complementação com recursos do próprio Município. Observância dos limites de despesas estabelecidos nas leis orçamentárias locais. III. Atendimento no consultório do médico credenciado. Possibilidade. Inexistência de vínculo profissional com o ente federativo. Marcação da consulta a cargo da Secretaria Municipal de Saúde. Escolha do credenciado pelo usuário.<sup>2</sup> (grifo nosso).

No mesmo sentido, é possível citar inúmeras manifestações de diferentes instituições, entre as quais destaco os Acórdãos nos 352/2015 e 2057/16 do TCU; o Parecer Técnico Jurídico n. 009/2018 do Ministério Público do Estado de Minas Gerais; o Acórdão n. 549/11 do Tribunal de Contas do Estado do Pará; o Acórdão n. 00027/2017 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás; o Prejulgado n. 0680 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina; o Processo n. 10.983-5/2013 do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

[...]

A partir das noções conceituais trazidas acima, é forçoso concluir que somente terá lugar o credenciamento quando seja possível definir objetivamente o serviço a ser contratado, com especificações usuais de mercado e com padrões de desempenho e qualidade equivalentes. Caso contrário, não se poderia cogitar da contratação de todos os que preenchessem os requisitos, mediante o pagamento de honorários uniformes.

Consequentemente, o serviço que é passível de contratação mediante credenciamento há de ser encarado como comum, na acepção utilizada pelo art. 1º, caput e parágrafo único, da Lei n. 10.520/02, autorizando também a utilização da modalidade pregão, quando a competição seja viável.

Consoante demonstrado, os serviços médicos são talvez os mais recorrentemente contratados pela via do credenciamento na experiência administrativa, com irrestrita aceitação, inclusive desta Corte, o que implica dizer que “as diferenças pessoais do selecionado têm pouca relevância para o interesse público, dado os níveis técnicos da atividade, já bastante regulamentada ou de fácil verificação”. Ou seja, inexistente heterogeneidade no mercado que incompatibilize a descrição do serviço de forma objetiva no edital<sup>3</sup>.

Tais ponderações reforçam a minha convicção de que os serviços de médico pneumologista para atendimento da rede pública municipal, da forma como especificados no Pregão Presencial n. 09/2020, caracterizam serviços comuns para fins de adoção dos preceitos da Lei n. 10.520/02, inclusive porque, em um contexto de pluralidade de interessados (o que não é o caso, como demonstrou a defesa), poderia a Administração até mesmo recorrer ao credenciamento para a contratação de todos que satisfizessem as condições editalícias, de acordo com o entendimento pacificado da jurisprudência.

Não me parece coerente admitir a contratação de serviços médicos por credenciamento e, ao mesmo tempo, negar que tenham padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos, por meio de especificações usuais no mercado, para fins de licitação por pregão.

Por todas essas razões, considero impropriedade a representação também no que toca à modalidade licitatória utilizada.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Consulta n. 811.980. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada. Sessão de 05/05/10.

<sup>3</sup> Relevante anotar que o inciso XIV do art. 6º da Lei n. 14.133/21, que trata da nova Lei de Licitações, define “bens e serviços especiais” como aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do caput deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante. O inciso XLI, por sua vez, define o pregão como modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns. Assim, a novel legislação reforça que, mais que uma faculdade, a adoção do pregão é uma obrigação sempre que seja possível descrever o objeto com especificações usuais de mercado, por meio de padrões de qualidade e desempenho.

<sup>4</sup> Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Representação n. 1.084.653. Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Segunda Câmara. Sessão do dia 29/04/21.

Conforme mencionado no trecho acima colacionado, tanto a inexigibilidade de licitação, com utilização do credenciamento, quanto a licitação por pregão, são admitidas para contratações de serviços médicos, devendo, em todo caso, serem observadas as prescrições deste Tribunal no âmbito das consultas que tratam do tema, quais sejam, Consultas n. 838.582, 491.187, 791.229, 811.980 e 812.006.

Ademais, o credenciamento de médicos ou de instituições externas é bastante utilizado por diversos entes federativos e entidades da Administração indireta. Cita-se o exemplo do próprio Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG, que realizou credenciamentos com base no permissivo do Decreto n. 42.897/02:

Art. 15 - A prestação de assistência médica, hospitalar, odontológica, farmacêutica ou complementar poderá ser feita mediante credenciamento com outras entidades, tendo em vista as necessidades locais, a conveniência administrativa e a eficiência da execução.

Art. 19 - Observado o disposto no artigo anterior, o IPSEMG poderá adotar o sistema de credenciamento para atendimento por profissionais liberais, individualmente ou por intermédio de cooperativas, em consultórios, clínicas particulares ou hospitais.

Art. 21. Qualquer entidade ou profissional pode ser credenciado, desde que preencha os requisitos e as condições legais de habilitação e documentação e aqueles fixados no edital de credenciamento do qual estiver participando.

Tendo em vista ser admitida a prestação de serviços médicos via credenciamento, considero que a imprecisão relativa à previsão de formação de cadastro de reserva, no âmbito do Credenciamento n. 02/21, a qual não impediu que na prática todos os credenciados fossem contratados pelo Município de Campo do Meio, conforme extrato de adjudicação e homologação disponibilizado no site municipal<sup>5</sup>, não é suficiente para acolhimento da denúncia quanto a este quesito.

Além disso, verifico que os defendentes pautaram a decisão pela realização do credenciamento na circunstância fática vivida, qual seja, pandemia de Covid-19, motivo pelo qual a contratação deveria ocorrer de maneira célere e a seleção do serviço essencial à população ser realizada com o maior número possível de fornecedores.

Logo, assim como a Unidade Técnica, entendendo que esta Corte já se posicionou no sentido de que há possibilidade de realização de credenciamento para contratação de serviços de saúde quando verificada a inviabilidade de competição e a necessidade de ampliação da oferta desses serviços, o que não implica burla ao concurso público, considero que as alegações da defesa merecem prosperar, razão pela qual julgo improcedente a denúncia neste ponto.

#### **B) Da violação à regra constitucional da realização do concurso público**

Na inicial (peça n. 1), o denunciante apontou que a contratação decorrente do Credenciamento n. 02/2021 reveste-se de caráter vinculado, subordinado, permanente e duradouro. Dessa forma, haveria desrespeito à regra constitucional do concurso público (art. 37, II, da Constituição da República de 1988 – CR/88). A fim de corroborar seu apontamento, colacionou o item 6.5.2 do edital, que prevê a possibilidade de renovação do prazo da contratação por até 60 (sessenta) meses.

A esse respeito, os defendentes arguíram que as atividades médicas descritas no edital se caracterizam como típicas e contínuas da Administração Pública, razão pela qual, em regra, deveriam ser atribuídas a pessoal selecionado por meio do concurso público. No entanto, salientaram que o edital fora publicado no início da gestão, quando ainda eram fortes os impactos da pandemia do Covid-19.

<sup>5</sup> [https://www.campodomeio.mg.gov.br/editais/processo\\_18\\_01082010.pdf](https://www.campodomeio.mg.gov.br/editais/processo_18_01082010.pdf)

Ademais, os gestores asseveraram a superveniência das restrições trazidas pela Lei n. 173/20, especialmente quanto à vedação de realização de concurso público até 31/12/21 (art. 8º, V, Lei n. 173/20). Já quanto ao prazo de prorrogação das contratações, sustentaram que a previsão editalícia não se concretizou, uma vez que os contratos foram encerrados após o decurso de 12 (doze) meses, sem prorrogação, ao final, informaram, ainda, que estavam se organizando para realização de concurso público no município (peça n. 35).

A Unidade Técnica em sua análise conclusiva (peça n. 37), corroborou a tese defensiva de que a vigência da Lei n. 173/20, quando da publicação do edital em exame, restringia a realização de concurso público pela Administração Municipal. Na sequência, reiterou que a jurisprudência desta Corte de Contas e do Tribunal de Contas da União, as quais admitem a utilização do instituto do credenciamento para contratação de serviços de saúde no âmbito do SUS, nas hipóteses em que se observar a inviabilidade de competição para preenchimento de vagas, bem como quando a demanda pelos serviços de saúde for superior à oferta. Por fim, quanto à alegação do denunciante de que haveria caráter duradouro nas contratações, o Órgão Técnico opinou pelo seu afastamento ante o encerramento dos contratos após o transcurso de 12 (doze) meses.

Não há dúvidas de que a vigência da Lei n. 173/20 tenha restringido a ação administrativa municipal, pela vedação à realização de concursos públicos, salvo exceções pontuadas naquele mesmo diploma legal. Também é igualmente compreensível que o mesmo contexto pandêmico que motivou a promulgação da referida lei, tenha inflado a demanda por serviços médicos nos municípios, o que pode ter contribuído para que o presente edital tenha incorrido em equívocos, como o tratado no tópico anterior, relativamente à previsão de formação de cadastro de reserva.

No entanto, volvendo-se ao apontamento, compreendo pertinente elucidar que o conceito de terceirização de serviços pela Administração Pública não mais se pauta nas noções de atividade-fim ou atividade-meio. Isso porque, conforme entendimento fixado na Consulta n. 1.024.677:

[...] As normas da Lei n. 6.019/74 relativas à terceirização de serviços se aplicam à administração direta, às autarquias e fundações públicas **no que concerne às atividades que não compreendam o exercício de parcela do poder estatal**, estando vedada para as funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Assim, é permitida a execução indireta das atividades e serviços públicos, salvo quando se tratar de atividades típicas do Estado que compreendam o exercício de parcela do poder estatal, nos termos do entendimento fixado na mencionada consulta.

Ademais, o Acórdão do Recurso Ordinário dos Processos n. 1.098.500, 1.098.547 e 1.101.528, de minha relatoria, enfrentou a mesma questão, embora naquela ocasião a irregularidade apontada tivesse sido denominada de ilegalidade de terceirização, o ponto fulcral discutido era a eventual burla ao concurso público para a contratação de serviços médicos. Portanto, colaciona-se o seguinte excerto, a fim de abordar que a perenidade da atividade, por si só, não impõe a realização de concurso público, veja-se:

Nos termos do Decreto n. 9.507/18, podem ser objeto de execução indireta atividades que (i) não envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; (ii) não sejam considerados estratégicos

para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; (iii) não estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e (iv) não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

**Sob essa ótica, não é a perenidade da atividade dentro da rotina administrativa que define a possibilidade, ou não, de terceirização,** mas sua afinidade com o poder de império típico da Administração Pública, bem como o fato de as atividades não serem inerentes ao plano de cargos da entidade. Nesse sentido:

De todo modo, particularmente no que se refere à saúde, a qual, nos termos do art. 196 da Constituição da República<sup>6</sup>, “é direito de todos e dever do Estado”, não há como desconsiderar os preceitos inseridos nos arts. 197 e 199, §1º, da Constituição da República<sup>7</sup>, dos quais extrai-se que, não obstante a execução dos serviços de saúde caiba ao Poder Público, esta poderá, em caráter de complementariedade, ser atribuída a pessoa física ou jurídica de direito privado.

Ademais, conforme salientado no exame técnico (fls. 12/17 da peça n. 4), não somente a Lei Maior, mas também a Lei n. 8.080/90<sup>8</sup>, que disciplina o SUS, em seu art. 24 e parágrafo único<sup>9</sup>, autoriza, quando as disponibilidades da entidade federativa forem insuficientes para garantir cobertura assistencial à população de uma determinada área, a participação de instituições privadas, de forma complementar, mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público e as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição da República e nos arts. 7º e 8º da já citada Lei n. 8.080/90.

[...]

Pelos mesmos motivos, à vista do mencionado entendimento fixado na Consulta n. 1.024.677, que não mais se baseia nos conceitos de atividades-fim e meio para aferição da legitimidade ou não de eventual terceirização executada pelo Poder Público, a repartição de competências (dentro do SUS) entre os entes da federação, a qual fora suscitada pelo recorrente em suas razões, não teria relevância *in casu*.<sup>10</sup> (Grifo nosso)

Além do mais, mesmo que se entenda que as atividades exercidas seriam compatíveis com aquelas exercidas por servidores de carreira, caracterizando substituição de mão de obra, é importante, *in casu*, considerar as circunstâncias fáticas vivenciadas pela Administração à época, uma vez que o contexto pandêmico e a situação de exceção ainda perduravam em 2021, sendo a terceirização dos serviços médicos, na verdade, a única alternativa do gestor para não paralisar atividades essenciais à população. Restando-lhe apenas a escolha quanto aos meios ou forma de contratação.

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. Art. 199. [...] § 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

<sup>8</sup> A Lei Federal n. 8.080/90 regula, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito Público ou privado (art. 1º).

<sup>9</sup> Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada. Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

<sup>10</sup> Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Consulta n. 1.092.621. Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Tribunal Pleno. Sessão do dia 19/05/21.

Em síntese, como as questões fáticas impuseram a adoção da prestação indireta do serviço, compreendo que no caso concreto não se poderia exigir do gestor conduta diversa.

Isto posto, na mesma linha da Unidade Técnica e, ainda, por entender que as circunstâncias enfrentadas pelo gestor representaram verdadeira excludente da antijuricidade de sua conduta, reputo ser improcedente a irregularidade denunciada.

### **C) Da exigência de protocolo presencial para apresentação de recursos**

O denunciante apontou a existência de cláusula editalícia restringindo a apresentação de recursos à forma presencial, em ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa (peça n. 1).

Em sede de defesa (peça n. 35), os responsáveis arguíram que a previsão se encontrava presente no modelo padrão de edital de credenciamento utilizado. Ademais, sustentaram que na prática não houve restrição ao envio de recursos por outros meios. A fim de corroborar a alegação de ausência de prejuízo, colacionaram precedente do Tribunal Regional Federal, no sentido de que a anulação de certame depende da verificação de prejuízo à Administração ou às licitantes.

O Órgão Técnico considerou que houve reconhecimento pelos responsáveis de que a cláusula discutida é falha ao exigir a apresentação de recurso, apenas de modo presencial. Pontuou, ainda, que a responsabilização do agente deve considerar a existência de dolo ou erro grosseiro. Finalmente, acolheu as manifestações defensivas, no sentido de que a cláusula analisada não ocasionou prejuízos ao credenciamento. Finalmente, opinou pelo envio de recomendação à Administração, no sentido de que se abstenha de exigir em editais futuros a apresentação de recursos somente presencialmente (peça n. 37).

Acerca desse tema, cumpre esclarecer que o § 1º do art. 41 da Lei n. 8.666/93 estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da lei, “devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação”. Vale ressaltar, no entanto, que o fato de o dispositivo indicar que o recebimento das impugnações pela repartição pública será mediante protocolo não quer dizer que tal protocolização deva, necessariamente, ser *in loco*.

Isso porque condicionar a apresentação de impugnações/recursos à protocolização da documentação na sede do órgão licitante pode, de fato, restringir o direito dos licitantes ao contraditório e à ampla defesa, em ofensa ao inciso LV do art. 5º da Constituição Federal.

Nesse sentido, há várias manifestações deste Tribunal, a saber:

Limitar ao meio presencial a possibilidade de impugnar o edital ou oferecer recurso contra as decisões da Comissão Permanente de Licitação constitui flagrante violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa previstos no artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República, devendo ser permitidas as diversas formas de impugnação (presencial, via fac-símile e virtual)<sup>11</sup>.

Limitar a apresentação de recursos e impugnações ao meio presencial restringe o direito dos licitantes ao contraditório e à ampla defesa<sup>12</sup>.

Na espécie, para não incorrer nessa falha, seria necessário que a Administração admitisse no instrumento convocatório, ainda que excepcionalmente, outras formas de interposição de impugnações/recursos, tais como: pela via postal, por e-mail e/ou por fax.

<sup>11</sup> Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 898.528. Segunda Câmara. Rel. Cons. José Alves Viana. Sessão de 14/06/18.

<sup>12</sup> Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 969.107. Primeira Câmara. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão de 20/09/16.

Atualmente, é indiscutível que a utilização de meios digitais para acompanhar e participar das atividades da Administração Pública vem ganhando cada vez mais relevância, ou seja, disposições contrárias à sua utilização não possuem respaldo legal e atentam contra a eficiência administrativa.

Por isso, tendo em conta que, no presente caso, o edital do Credenciamento n. 02/21 previu apenas a possibilidade de adoção do protocolo presencial para impugnações e/ou recursos, depreende-se que houve, sim, uma limitação ao exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa no certame, motivo pelo qual resta configurada a irregularidade apontada pelo denunciando, sendo procedente esse apontamento.

Com efeito, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro preconiza que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas, **em caso de dolo ou erro grosseiro**.

No presente caso, tendo em vista o contexto pandêmico aliado ao início da gestão e a aparente ausência de comprometimento à finalidade do credenciamento, uma vez que foram credenciados sete prestadores de serviços médicos, entendo suficiente a expedição de recomendação ao atual gestor do Município de Campo do Meio para que, em procedimentos licitatórios futuros, concedam a todos os interessados igualdade de condições, deixando de incluir cláusulas editalícias que restrinjam indevidamente o exercício do contraditório e da ampla defesa e prevendo, expressamente, que a entrega das impugnações e/ou recursos possa ser efetuada também pela via postal e por e-mail.

#### **D) Da classificação irregular das despesas**

Segundo aponta o denunciante, a cláusula 7.12 do edital ora examinado, prevê que as despesas decorrentes das contratações realizadas ocorrerão às expensas das dotações orçamentárias “outros serviços de terceiros pessoas jurídicas” e “outros serviços de terceiros pessoas físicas”, fontes 203 e 202, respectivamente. Nesse sentido, argumentou que tal forma de contabilização afronta a Lei Complementar n. 101/00 (LRF), uma vez que permite que as despesas com terceirização de mão de obra deixem de ser computadas como despesa de pessoal (peça n. 1).

Em suas razões defensivas, os responsáveis teceram algumas considerações acerca do que seriam despesas de pessoal de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sob a ótica da LRF e colacionaram precedente do TCU quanto ao tema – no qual entende-se que as contabilizações das despesas com terceirização só serão computadas como despesas de pessoal, quando tratar-se de substituição de servidor efetivo. Na sequência, mencionaram a Consulta n. 808.104, deste Tribunal, bem como o Acórdão do Recurso Ordinário n. 951.245, sessão de 02/06/17, a fim de reforçar que a inscrição em “outras despesas de pessoal” deve ocorrer quando for substituição de servidor efetivo e não no caso de contratação decorrente de credenciamento. Alegaram, ainda, que nas ementas mencionadas pela Unidade Técnica os serviços médicos contratados eram de médicos plantonistas, o que difere do caso em concreto que aborda a contratação de serviços médicos habituais (peça n. 35).

O Órgão Técnico em sua análise conclusiva (peça n. 37), pontuou que a Consulta n. 808.104, mencionada na defesa, fora revogada pela Consulta n. 898.330, a qual fixou entendimento no sentido de que *“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”, independentemente de existir agente público com atribuições similares na estrutura administrativa do Município”*.

Quanto à alegação de que as ementas se referiam à contratação de médico plantonista e, por isso, não seriam aplicáveis ao presente caso, a Unidade Técnica pontuou que tal alegação não deveria ser considerada, uma vez que tal fato era indiferente para a situação analisada. Ao final,

reiteraram os pareceres n. 7 e 27, bem como colacionaram excerto da Consulta n. 932.747, concluindo pela procedência da denúncia quanto a este apontamento.

Inicialmente, considerando que a irregularidade se relaciona ao disposto no § 1º do art. 18 da LRF, faz-se necessário transcrever o citado dispositivo legal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

**§ 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"**

Acerca desse tema, destaca-se trecho do entendimento proferido na sessão do Tribunal Pleno desta Casa no dia 17/10/12, no bojo da Consulta n. 747.448, a saber:

As despesas com prestadores de serviço, pessoas físicas, contratados por meio de credenciamento, são consideradas gastos com pessoal, devendo ser contabilizadas como “Outras Despesas de Pessoal”, na hipótese de os credenciados executarem atribuições inerentes a cargos ou empregos públicos previstos no plano de cargos e salários do órgão ou entidade contratante.

Ainda nesse sentido, são claras as orientações registradas no Manual de Demonstrativos Fiscais<sup>13</sup>, as quais ora reproduzo:

04.01.02 CONCEITO

04.01.02.01 Despesa com Pessoal

[...]

As despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF.

O Elemento de Despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização é definido como “Despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, classificáveis no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, em obediência ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000” “Despesas orçamentárias relativas à mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização, de acordo com o art. 18, § 1º, da Lei Complementar n.101, de 2000, computadas para fins de limites da despesa total com pessoal previstos no art. 19 dessa Lei”. (grifos nossos)

Ademais, ressalta-se o entendimento fixado na Consulta n. 1.114.524, que se debruçou sobre o tema da “classificação das despesas com serviços de profissionais médicos, enfermeiros e técnicos de enfermagem credenciados por município”, na qual esta Corte fixou prejulgamento de tese, com caráter normativo, por unanimidade, no sentido de que:

<sup>13</sup> Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Demonstrativos Fiscais*, 7ª edição, aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, válido a partir do exercício financeiro de 2017, fls. 492/494. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:28655](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:28655) Acesso em: 23 ago. 2022.

1. o cômputo das despesas com pessoal, na elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), deve ser realizado em estrita observância às diretrizes da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, materializadas no subitem “04.01.02.01” do Anexo 1 da Parte IV da 12ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF e suas posteriores atualizações;
2. as despesas relativas a contratos firmados para a execução indireta de serviços relacionados à atividade finalística dos entes nos quais se faça possível a identificação e o relacionamento da mão de obra com o serviço prestado, a exemplo daqueles firmados com cooperativas, empresas individuais e outros, deverão ser contabilizados na rubrica “3.3.XX.34.00 - Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização”;
3. para fins de contabilização de despesas no cômputo dos gastos com pessoal, deve-se compreender como atividade finalística dos entes, nos termos da Nota Técnica SEI n. 45799/2020/ME, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, a atividade diretamente relacionada à prestação de serviços à sociedade;

Desse modo, conclui-se que a jurisprudência desta Casa se consolidou no sentido de que as despesas com contratação de indireta de serviços relacionados à atividade finalística do ente – isto é, atividade diretamente relacionada à prestação de serviços à sociedade, segundo a diretriz da Secretaria do Tesouro Nacional – deverão ser contabilizadas em “outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização”.

Além disso, como bem fundamentado no parecer da supracitada Consulta, vale esclarecer que, embora a dicotomia de atividade-meio e atividade-fim já pareça ter sido superada no âmbito desta Corte (Consulta n. 1.024.677), “vê-se que a STN mantém a concepção de atividade finalística para fins de classificação das despesas com pessoal, de modo a salvaguardar a própria utilidade do monitoramento dos índices e limites de gastos com pessoal e inibir eventuais distorções contábeis decorrentes da omissão de despesas a esse título.<sup>14</sup>”

Dessa forma, não resta dúvidas de que este Tribunal entendeu que, nos contratos firmados com pessoa física ou jurídica mediante credenciamento, como ocorre nas contratações de médicos para realização de consultas, plantões e demais serviços de saúde, as despesas serão computadas como de pessoal na rubrica 3.3.XX.34.00, conforme Anexos II e III da Portaria Interministerial n. 163/ 01 da STN, atualizada em 24/12/20.

**Todavia, no caso concreto, a situação fática de enfrentamento da pandemia da Covid-19 deve ser levada em consideração**, notadamente pela superveniência da Lei Complementar n. 173/20, que previu em art. 8º, diversas proibições que perdurariam até 31 de dezembro de 2021, no intuito de contingenciar despesas, permitindo, no entanto, em seu § 5º, a contratação de profissionais de saúde para o enfrentamento da emergência e adoção de medidas de combate à calamidade pública, condicionando a vigência do contrato ao término dos efeitos decorrentes da pandemia.

Dessa forma, dada a necessidade temporária de ampliação do atendimento de saúde, imposta pelo contexto pandêmico, bem como pelos demais contornos narrados pelos responsáveis, quais sejam, a contratação decorrente do credenciamento examinado ter tido duração de apenas 12 (doze) meses e a declaração de intenção na realização de concurso, tão logo se normalizasse a situação, entendo que a situação excepcional, assim como defendido no tópico **b)** desta fundamentação, representou verdadeira excludente da antijuridicidade da conduta dos gestores, razão pela qual é improcedente este apontamento.

Vale ressaltar, entretanto, que a correta classificação orçamentária da despesa é essencial para preservar o equilíbrio fiscal e, sobretudo, a capacidade financeira dos entes de executar suas

---

<sup>14</sup> Consulta n. 1.114.524 desta Corte de Contas, respondida em 30/11/22 e acolhida por unanimidade pelos conselheiros.

atribuições. Sendo assim, entendo ser conveniente e oportuna a expedição de recomendação aos responsáveis pelo setor contábil e pelo controle interno da Prefeitura de Campo do Meio, a fim de que, em observância ao princípio da fidedignidade (NBCT 16.5 e 16.8), atentem-se à correta realização dos registros contábeis, sobretudo quanto à classificação das despesas com terceirização de mão de obra, por meio do credenciamento, tendo em vista que essas despesas impactam na gestão fiscal, devendo tais informações representar fielmente, no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), o fato jurídico que lhes deu origem.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo parcialmente procedente a denúncia apresentada em face do Processo Licitatório n. 18/21, Inexigibilidade de Licitação n. 02/21, deflagrado pelo Município de Campo do Meio, em razão da restrição à apresentação de recursos apenas à forma presencial.

Todavia, deixo de aplicar multa aos responsáveis em razão da falha, entendendo ser suficiente a expedição de recomendação ao atual gestor do Município de Campo do Meio para que, em procedimentos licitatórios futuros, conceda a todos os interessados igualdade de condições, deixando de incluir cláusulas editalícias que restrinjam indevidamente o exercício do contraditório e da ampla defesa e prevendo, expressamente, que a entrega das impugnações e/ou recursos possa ser efetuada também pela via postal e por e-mail.

Recomendo, também, aos responsáveis pelo setor contábil e de controle interno da Prefeitura de Campo do Meio para que, em observância ao princípio da fidedignidade (NBCT 16.5 e 16.8), atentem-se à correta realização dos registros contábeis, sobretudo quanto à classificação das despesas com terceirização de mão de obra, por meio do credenciamento, tendo em vista que essas despesas impactam na gestão fiscal, devendo tais informações representar fielmente, no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), o fato jurídico que lhes deu origem.

Intimem-se os responsáveis e o denunciante acerca do teor desta decisão.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

\*\*\*\*\*

dca/saf/SR