



Acórdão – Segunda Câmara

**876918, REPRESENTAÇÃO**

Representante(s): João Batista da Silva Rocha, João Atarcísio Martins Machado, José Maria de Paula, Anderson Fabiano Nardy e Rita Maria de Almeida Batista (Presidente e Vereadores à Câmara Municipal de Bom Jardim de Minas, respectivamente).

Representado(s): Joaquim Laércio Rodrigues (Prefeito de Bom Jardim de Minas)

Procurador(es) constituído(s): Luciano Martins Leite – OAB/MG 98224

MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

**EMENTA:** REPRESENTAÇÃO – LICITAÇÃO – CONTRATAÇÃO DE MÉDICOS POR MEIO DE CREDENCIAMENTO – PRELIMINAR PROCESSUAL: AFASTADA A PROPOSIÇÃO MINISTERIAL DE AFETAÇÃO DA MATÉRIA AO PLENO – MÉRITO: INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO, NOS AUTOS, DE QUE O CREDENCIAMENTO SE REALIZOU DIANTE DA IMPOSSIBILIDADE DE SE REALIZAR O CONCURSO PÚBLICO – IRREGULARIDADE DO CREDENCIAMENTO – LANÇAMENTO DA DESPESA NA CLASSIFICAÇÃO “OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA FÍSICA” – ILEGALIDADE – MULTA – ABSTENÇÃO, PELO GESTOR, DA PRORROGAÇÃO DOS CONTRATOS – INSERÇÃO DAS INFORMAÇÕES DESTE PROCESSO, PELA DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS, NA MATRIZ DE RISCO – PREJUDICADO O PEDIDO DE APENSAMENTO AOS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2010 E 2011 – ARQUIVAMENTO DOS AUTOS APÓS PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS.

Julga-se procedente a representação, considerando-se irregulares o credenciamento e os lançamentos das respectivas despesas na classificação “outros serviços terceiros pessoa física”. Aplica-se multa ao responsável, sem prejuízo das demais determinações constantes no voto.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**Sessão do dia 1º/07/2014**

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

**PROCESSO Nº: 876918**

**NATUREZA: REPRESENTAÇÃO**

**REPRESENTANTES: PRESIDENTE E VEREADORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS**

**REPRESENTADO: JOAQUIM LAÉRCIO RODRIGUES**

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de Representação oferecida pelos Senhores João Batista da Silva Rocha, João Atarcísio Martins Machado, José Maria de Paula, Anderson Fabiano Nardy e Rita Maria de Almeida Batista, respectivamente, Presidente e Vereadores da Câmara Municipal de Bom Jardim de Minas, que relatam a ocorrência de impropriedades referentes à contratação de médicos para prestação de serviços de plantão médico no Hospital Municipal Dr. Armando Ribeiro.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Em síntese, alegam que os referidos serviços deveriam ser enquadrados como despesas relativas à atividade-fim e, portanto, desempenhados por servidores efetivos da Prefeitura, mediante aprovação em concurso público.

Argumentam os Representantes que, mesmo se admitindo a hipótese de as contratações terem sido respaldadas no art. 37, IX da Constituição Federal, as despesas deveriam ter sido classificadas como “Outras Despesas de Pessoal”, e não como “Outros Serviços de Pessoa Jurídica”, conforme ocorreu.

Por fim, requerem o apensamento da Representação aos autos do “Processo de Julgamento das Contas do Município referente aos anos de 2010 e 2011”, a intimação do Chefe do Executivo para correção dos lançamentos e, finalmente, a aplicação dos dispositivos regimentais cabíveis à espécie.

Protocolizada a documentação em 14/02/12, o Conselheiro-Presidente encaminhou os autos à Diretoria de Controle Externo dos Municípios (fls. 286).

Após a manifestação técnica, fls. 287/296, os Representantes encaminharam ofício e documento complementar à inicial, fls. 297/298.

Os autos foram encaminhados à 8ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que realizou o seu exame às fls. 306/311.

Em seguida, o Ministério Público de Contas opinou pela citação do Senhor Joaquim Laércio Rodrigues, Prefeito do Município de Bom Jardim de Minas, fls. 312/313.

Citado, o Prefeito ofereceu defesa, fls. 316/319, que foi submetida ao reexame pela Unidade Técnica, fls. 322/327.

O Ministério Público de Contas proferiu parecer conclusivo às fls. 328/339, opinando pela afetação da representação ao Tribunal Pleno em virtude da relevância da matéria e, quanto ao mérito, pela procedência da representação com aplicação de penalidade ao responsável.

Em síntese, é o relatório.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

### PRELIMINAR PROCESSUAL

O Ministério Público de Contas considera que não pode prosperar o entendimento firmado pelo Tribunal nas Consultas n<sup>os</sup> 491187, 791229, 838582, 812006 e 811980, segundo o qual é admitido o credenciamento para prestação de serviços médicos. Por esse motivo, em razão da relevância (art.26, I do Regimento Interno) e em face da possibilidade concreta de revisão, propõe a afetação da matéria ao Pleno.

De fato, o instituto foi objeto das consultas supracitadas, tendo o Tribunal admitido a utilização do credenciamento de serviços médicos como hipótese especial de inexigibilidade de licitação. Assim, faculta-se a sua utilização desde que precedido de procedimento formal, nos termos do art. 5º, *caput*, c/c o parágrafo único do art. 26 da Lei n<sup>o</sup> 8.666/93, e desde que não seja tratado como regra, devendo ser adotado em caráter suplementar, de modo que não haja violação ao concurso público, observados, sempre, os preceitos contidos na Lei de Licitações, notadamente os princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade, eficiência e vinculação ao instrumento convocatório.

Em outras palavras, embora tenha permitido a adoção do credenciamento pela Administração Pública, o Tribunal firmou entendimento pela impossibilidade de sua adoção irrestrita, considerando a necessidade de priorizar a realização de concurso público para prover a demanda por médicos.

Deixo de acolher a proposição ministerial, por considerar que não há reparos a serem feitos no entendimento firmado, não havendo, conseqüentemente, razão para a afetação da matéria ao Pleno.



CONSELHEIRO MAURI TORRES:  
DE ACORDO.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:  
DE ACORDO.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:  
APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

### **MÉRITO**

#### **1. CONTRATAÇÃO DE MÉDICOS POR MEIO DE CREDENCIAMENTO**

Segundo os Representantes, o procedimento adotado pelo Município com o objetivo de contratar médicos para prestação de serviço de plantão no Hospital Municipal Dr. Armando Ribeiro pode ser caracterizado como terceirização de serviços médicos, o que não é lícito por se tratar de atividade- fim, cujos serviços traduzem-se em atribuições típicas de cargos, que somente poderiam ser preenchidos por concurso público.

A Unidade Técnica considerou, por outro lado, que o procedimento adotado pelo Município fundamentou-se na inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição (art. 25 da Lei nº 8.666/93), decorrente da necessidade de a Administração contratar o máximo possível de particulares ou todos que se dispusessem a atender ao instrumento convocatório, conforme admite a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU).

A Unidade Técnica considerou, ainda, o credenciamento como forma mais eficiente de gestão e solução para municípios do porte de Bom Jardim de Minas, que enfrentam dificuldade para atender satisfatoriamente às necessidades da população por meio da contratação de profissionais da área de saúde.

Conforme relatado anteriormente, o Ministério Público de Contas entende não ser possível a contratação de profissionais da área de saúde por meio de credenciamento. Segundo entende, a saúde deve estar entre as prioridades do Município, consistindo em atividade-fim da Administração, cujo acesso aos cargos é assegurado por concurso público.

Por outro lado, com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, entende ser admissível a contratação temporária por excepcional interesse público até a realização do concurso público.

Em segundo plano e alternativamente, caso se admita a contratação por meio de credenciamento, o *Parquet* de Contas observa que o procedimento sob exame não conteve a indispensável justificativa da inviabilidade de competição, cabendo ao gestor demonstrar a necessidade para excepcionar as regras constitucionais do procedimento licitatório ou do concurso público.

Em sua defesa (fls. 316/319), o responsável argumenta que adotou o sistema de credenciamento para acobertar a contratação de médicos plantonistas com a despesa inscrita na rubrica orçamentária de gastos com serviços de terceiros, objetivando atender aos anseios da população e às pressões dos Vereadores e do Ministério Público Estadual, sem pôr em risco as finanças públicas por inobservância à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Por via de regra, a assistência médica deve ser prestada pelo Município mediante a criação de cargos ou empregos devidamente providos por concurso público, nos termos do inciso II do art. 37 da Constituição Federal.

Até que o concurso seja realizado e as vagas devidamente preenchidas, é admissível a contratação temporária por excepcional interesse público nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e do inciso II do art. 2º da Lei nº 8745/93.

Frustrada essa possibilidade, sendo o concurso realizado e não tendo as vagas sido preenchidas, ou diante de razões outras, devidamente fundamentadas, que prejudiquem a



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

adoção da medida, é possível que o Município opte pela realização do credenciamento para o atendimento médico.

Consoante entendimento assentado pelo Tribunal, credenciamento é um procedimento de contratação direta fundada na inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, decorrente da possibilidade de absorção de todos os prestadores de serviço que atendam às especificações ou qualificações definidas em edital de chamamento publicado pela Administração Pública.

No caso dos serviços de saúde, reitere-se, tal hipótese só é possível se frustrada a tentativa de prestar o atendimento por profissionais concursados, de forma adequadamente motivada.

No caso em exame, os instrumentos contratuais derivados do Procedimento de Contratação nº 33/2010, Credenciamento nº 0001/2010, fls. 154/186, descrevem o objeto como serviços de plantão médico no Hospital Municipal Dr. Armando Ribeiro, conforme escala definida pela direção do hospital e pela Secretaria Municipal de Saúde, sendo inequívoco tratar-se de demanda permanente da Administração.

Não há nos autos nenhuma comprovação de que o credenciamento tenha se realizado diante da impossibilidade em prover o serviço médico por concurso público.

Ao contrário, o próprio responsável confessa que as contratações efetivadas pelo Município por meio de credenciamento tiveram propósito exclusivo reduzir o volume de gastos com pessoal mediante a alteração da classificação da despesa, conduta que se revela ilegal por caracterizar desvio de finalidade, além de constituir burla ao art.18 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Assim, considero irregular o credenciamento em tela.

## **2. CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS**

Os Representantes afirmam que, mesmo sendo admitidas como legais as contratações, as despesas deveriam ter sido classificadas como “outras despesas com pessoal”.

A Unidade Técnica confirmou que as despesas dos contratos decorrentes do Credenciamento nº 0001/2010 foram classificadas no elemento de despesa: 3.3.90.36 - “outros serviços terceiros pessoa física”, não tendo sido computadas no Demonstrativo dos Gastos com Pessoal, conforme SIACE/PCA/2010 e SIACE/PCA/2011, fls. 294/295.

Segundo análise da Unidade Técnica, se fossem computadas em gastos com pessoal, essas despesas nos valores de R\$215.000,00 (duzentos e quinze mil reais), no exercício de 2010, e R\$662.000,00 (seiscentos e sessenta e dois mil reais), no exercício de 2011, pouco alterariam os índices contábeis, que continuariam abaixo do limite de 60% (sessenta por cento) permitidos pelo art. 19 da LRF, passando de 46,90% para 49,18% no exercício de 2010 e de 44,07% para 49,77% no exercício de 2011.

De qualquer forma, a Unidade Técnica considera que a classificação das despesas decorrentes da contratação dos médicos (outros serviços terceiros pessoa física) estão lançadas incorretamente, conforme entendimento firmado pelo Tribunal na Consulta nº 837660:

Integram os gastos com pessoal, para os fins da CR/88 e da LRF, as despesas com terceirização de mão de obra para o exercício de atividades que se destinam à substituição de servidores, nos contornos definidos nesta consulta, a despeito de tais contratações serem ilícitas, sem prejuízo das demais searas de responsabilidade (civil, trabalhista, penal, etc).

O responsável, em sua defesa, não invocou qualquer argumento para contrariar a imputação de ilegalidade do lançamento contábil, mas somente informa ter adotado a contratação de serviços de médicos plantonistas por meio do credenciamento exatamente para permitir o lançamento das despesas como serviços de terceiros e evitar o comprometimento dos limites de gastos com pessoal previstos na LRF.

O Ministério Público de Contas corroborou o apontamento técnico e opinou pela penalização do responsável em virtude da infração à norma legal (art. 18, § 1º, da LRF).



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Conforme dito anteriormente, a conduta do gestor afigura-se ilegal, não sendo adequada a solucionar o problema de excesso de gastos com pessoal, pois não é lícito mudar a classificação contábil da despesa com o propósito de artificialmente obter o equilíbrio orçamentário.

Os meios para reduzir os gastos com pessoal e trazer o orçamento ao limite prudencial estão definidos nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal, que prevêm, nessa ordem: redução de despesas com cargos em comissão e funções de confiança, a exoneração de servidores não estáveis e, em situações mais drásticas, a exoneração de servidores estáveis.

Ademais, segundo apurado pela Unidade Técnica, a medida adotada pelo Município sequer se justificava, tendo em vista que o lançamento correto das referidas despesas teria pouco efeito sobre as contas públicas e não comprometeria os limites de gastos com pessoal nos exercícios de 2010 e 2011, conforme apurado nas respectivas prestações de contas.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo procedente a representação e considero irregulares o Credenciamento nº 0001/2010 e os lançamentos das respectivas despesas na classificação “outros serviços terceiros pessoa física”.

Responsabilizo o Senhor Joaquim Laércio Rodrigues, Prefeito do Município de Bom Jardim de Minas, pelas irregularidades e aplico-lhe, com fundamento no art. 85, II da Lei Orgânica do Tribunal, multa no valor de R\$3.000,00 (três mil) para cada uma das irregularidades, perfazendo o total de R\$6.000,00 (seis mil reais).

Determino ao responsável que se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes do Credenciamento nº 0001/2010, caso ainda estejam vigentes, bem como promova a correção da contabilização das referidas despesas.

Determino, ainda, à Diretoria de Controle Externo dos Municípios que insira na matriz de risco as informações relativas a este processo.

Julgo prejudicado o pedido de apensamento desta Representação aos processos de prestação de contas do Chefe do Executivo relativos aos exercícios de 2010 e 2011, tendo em vista que os respectivos pareceres prévios já foram emitidos e as contas aprovadas pelo Legislativo. Além do mais, conforme a Unidade Técnica, a contabilização correta das despesas em exame não modificaria a emissão do parecer prévio pela aprovação das contas.

Intimem-se os Representantes e o Representado do teor desta decisão.

Intime-se o Ministério Público de Contas, na forma do § 4º do art. 167-A do Regimento Interno.

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

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

DE ACORDO.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

DE ACORDO.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO.)



## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas, sob a presidência e a relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas e da ata de julgamento, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, na preliminar processual, em afastar a proposição ministerial de afetação da matéria ao Pleno, por considerar que não há reparos a serem feitos no entendimento firmado pelo Tribunal, nas Consultas n. 491187, 791229, 838582, 812006 e 811980, segundo o qual é admitido o credenciamento para prestação de serviços médicos. No mérito, acordam os Srs. Conselheiros em: **1)** julgar procedente a representação, considerando irregulares o Credenciamento n. 0001/2010 e os lançamentos das respectivas despesas na classificação “outros serviços terceiros pessoa física”; **2)** responsabilizar o Senhor Joaquim Laércio Rodrigues, Prefeito do Município de Bom Jardim de Minas, pelas irregularidades aplicando-lhe, com fundamento no art. 85, II da Lei Orgânica do Tribunal, multa no valor de R\$3.000,00 (três mil reais) para cada uma das irregularidades, perfazendo o total de R\$6.000,00 (seis mil reais); **3)** determinar ao responsável que se abstenha de prorrogar os contratos decorrentes do Credenciamento n. 0001/2010, caso ainda estejam vigentes, bem como promova a correção da contabilização das referidas despesas; **4)** determinar à Diretoria de Controle Externo dos Municípios que insira na matriz de risco as informações relativas a este processo; **5)** julgar prejudicado o pedido de apensamento desta Representação aos processos de prestação de contas do Chefe do Executivo relativos aos exercícios de 2010 e 2011, tendo em vista que os respectivos pareceres prévios já foram emitidos e as contas aprovadas pelo Legislativo. Ressalta-se que, conforme a Unidade Técnica, a contabilização correta das despesas em exame não modificaria a emissão do parecer prévio pela aprovação das contas; **6)** determinar a intimação dos Representantes e do Representado do teor desta decisão bem como do Ministério Público de Contas, na forma do § 4º do art. 167-A do Regimento Interno; **7)** determinar o arquivamento dos autos, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie.

Plenário Governador Milton Campos, 1º de julho de 2014.

**MAURI TORRES**

(Assinatura do Acórdão conforme art. 204,  
§ 3º, III, do Regimento Interno)

(assinado eletronicamente)