ACÓRDÃO - AC00 - 2224/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/12861/2019
PROTOCOLO	: 2006903
TIPO DE PROCESSO	: REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE TACURU
REPRESENTANTE	: CAIO VAEZ DIAS – PROCURADOR DA REPÚBLICA
JURISDICIONADOS	: CARLOS ALBERTO PELEGRINI JOAO RICARDO GAIA
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: REPRESENTAÇÃO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – APURAÇÃO DE IRREGULARIDADE – REITERADAS CONTRATAÇÕES DE MÉDICOS EM DESCONFORMIDADE COM A NORMA LEGAL – PESSOA JURÍDICA – PERÍODO DE 4 (QUATRO) 22 (VINTE E DOIS) E 2 (DOIS) ANOS RESPECTIVAMENTE – AUSÊNCIA DE PROCESSO LICITATÓRIO OU CREDENCIAMENTO – CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL INDEVIDA DAS DESPESAS – NÃO REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO – TERMO CONTRATUAL – PESSOA JURÍDICA – VIOLAÇÃO ÀS NORMAS LEGAIS E AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LEGALIDADE – DETERMINAÇÃO – INSTAURAÇÃO DO INSTRUMENTO DE ACOMPANHAMENTO – PROCEDÊNCIA.

1. A contabilização das despesas com serviços médicos como despesas com terceiros, pessoa física ou jurídica, e não como outras despesas com pessoal contraria o disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar Federal n. 101/2000.
2. É julgada procedente a denúncia com o objeto a apurar a irregularidade de reiteradas contratações de médicos em que evidente a violação às normas regentes e por consequência o princípio da legalidade, diante da falta de realização de concurso para o preenchimento de cargo de médico no Município e de contratação temporária (sendo os médicos contratados como pessoa jurídica, por meio de simples termo contratual), e da falta de procedimento de licitação para a busca de proposta mais vantajosa ou mesmo, nos casos mais recentes, de realização de Credenciamento, bem como pela classificação contábil indevida das despesas.
3. Em que pese à franca violação às normas regentes, devem ser sopesadas as dificuldades enfrentadas pelo município em contraposição à concretização de direito fundamental (saúde), conforme dispõe o art. 22, da LINDB, o que não impede a busca de maneiras para amoldar-se as normas legais, mas, no caso, permite ponderar a situação para afastar a imposição de multa ao gestor e determinar à Administração que adote as medidas necessárias para a correção das impropriedades com vistas às normas regentes, devendo ser instaurado o instrumento da Acompanhamento pela Divisão de Fiscalização de Saúde para o fim de fiscalizar as ações adotadas pelo Município com vistas à legalidade e legitimidade das contratações e o correto lançamento das despesas, nos termos do art. 30 da Lei Complementar n. 160/2012.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Virtual Reservada

do Tribunal Pleno, realizada de 6 a 9 de dezembro de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela **procedência** da Representação, decorrente de expediente encaminhado pelo Procurador da República Sr. **Caio Vaez Dias**, atuada com fundamento no art. 134 do Regimento Interno, com **afastamento do sigilo**; pela **determinação** ao **atual Prefeito e Secretário Municipal de Saúde** de Tacuru/MS, que observem com rigor as normas regentes da Administração Pública, a fim de que promovam a contratação de médicos de acordo com os ditames legais, e a correta contabilização das despesas (art. 18, § 1º, da LC n. 101/2000) e, que seja instaurado **Instrumento da Acompanhamento** pela Divisão de Fiscalização de Saúde, sob a relatoria deste Conselheiro, para o fim de examinar a legalidade e legitimidade das ações a serem adotadas pelo Município de Tacuru nos casos de contratação de médicos e lançamento das despesas, nos termos do art. 30 da Lei Complementar n. 160/2012.

Campo Grande, 9 de dezembro de 2021.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Cuida-se de **REPRESENTAÇÃO** formulada pelo Procurador da República *Sr. Caio Vaez Dias* (f. 5-1605), lotado na Procuradoria da República no Município de Naviraí//MPF, autuada com fundamento no art. 134 do Regimento Interno, para conhecimento e adoção de providências cabíveis quanto às reiteradas contratações de médicos pelo Município de Tacuru/MS, em desconformidade com a norma legal.

Inicialmente, a Presidência desta Corte de Contas, por meio do Despacho de admissibilidade às f. 2-4, acolheu o expediente e determinou sua autuação, tramitação processual sigilosa e distribuição a este Conselheiro, com prévia remessa a Assessoria Jurídica desta Corte de Contas.

Por conseguinte, a Assessoria Jurídica emitiu o Parecer n. 20388/2019 (f. 1606-1607), no qual destacou que a matéria consiste em tema relevante, que merece o enfrentamento em prestígio aos princípios regentes da Administração Pública, bem como que este Tribunal possui em sua estrutura divisão especializada (Saúde) com *expertise* para a análise dos fatos.

Encaminhados aos autos à Divisão de Fiscalização de Saúde, após o exame dos fatos em subsunção às normas de regentes da matéria, a equipe técnica concluiu pelos seguintes achados: admissão de médicos sem embasamento legal; prestação de serviços sem contrato; e despesas com serviços médicos não contabilizadas como outras despesas com pessoal, conforme se depreende da Análise n. 6894/2020 (1609-1614).

Com vistas aos princípios do contraditório e da ampla defesa, intimou-se o atual Prefeito Municipal, *Carlos Alberto Pelegrini* (f. 1617) e o Secretário Municipal de Saúde, *João Ricardo Gaia* (f. 1618), para conhecimento e apresentação de documentos e justificativas visando ao afastamento das irregularidades levantadas.

Em resposta à intimação, o gestor alegou, em resumo, as dificuldades do município, que as contratações ocorriam há algum tempo, sendo que a atual gestão apenas continuou com a prática, que ao seu ver, tem atendido ao interesse público e se mostrou eficaz ao longo dos anos, não se tratando, portanto, de irregularidade (f. 1624-1629).

Retornado aos autos à divisão especializada para reanálise da matéria, em confronto com as justificativas do gestor, aos Auditores de Controle Externo, nos termos da Análise n. 5497/2021 (f. 1632-1634) concluíram pela manutenção do entendimento consignado na ANA – DFS – 6894/2020 e propôs a aplicação de multa ao ex-Prefeito, Sr. Carlos Alberto Pelegrini, pelas inconsistências apontadas; e ao ex-Secretário Municipal de Saúde, Sr. João Ricardo Gaia, que ordenou pagamento de despesas sem suporte jurídico; e pela determinação para que os atuais gestores fixem um prazo para a vigência dos contratos de prestação de serviços médicos na

pendência de realização de concurso público, e, na eventualidade, mediante justificativa, realize procedimento licitatório que assegure a proposta mais vantajosa para a municipalidade, sem prejuízo da correta contabilização das despesas.

Por último, instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 7166/2021 (f. 1636-1641), opinou pela procedência da representação, aplicação de multa aos jurisdicionados Carlos Alberto Pelegrini e João Ricardo Gaia, na medida de suas responsabilidades, e determinação ao atual gestor para que: a) Observe com rigor o dispositivo contido nos incisos II e IX do artigo 37 da Constituição Federal e abstenha-se de realizar contratações diretas em detrimento dos princípios legais que regem a Administração Pública; b) Promova a adequação do quadro de pessoal e realize concurso público para provimento das vagas permanentes; c) Fixe um prazo para a vigência dos contratos de prestação de serviços médicos na pendência de realização de concurso público, e, na eventualidade, mediante justificativa, realize procedimento licitatório que assegure a proposta mais vantajosa para a municipalidade, sem prejuízo da correta contabilização das despesas.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Preliminarmente observo que o feito se encontra apto para julgamento, uma vez que se encontra devidamente instruído com a análise da equipe técnica e parecer do Ministério Público de Contas, não sendo necessário acionar instrumento de inspeção (art. 128, II, do RITCE/MS), em razão do expediente encaminhado se encontra amparado com os documentos necessários ao exame da matéria, bem como os gestores, no exercício do contraditório e da ampla defesa, apresentaram suas justificativas.

Em face disso, passo as razões de mérito.

Trata-se de **Representação** formulada pelo Procurador da República *Sr. Caio Vaez Dias* (f. 5-1605), lotado na Procuradoria da República no Município de Naviraí//MPF, a qual tem por objeto a apuração de irregularidades quanto à contratação e remuneração de médicos por parte do Município de Tacuru, notadamente as contratações reiteradas, como pessoa jurídica, dos médicos *Acácio Alves de Almeida, Cláudio Rocha Barcelos e Rodrigo Alexandre Paiva*, pelo período de 04 (quatro), 22 (vinte e dois), e 02 (dois) anos, respectivamente, sem prévia realização de processo licitatório, sob o fundamento do excepcional interesse público e atendimento às necessidades do município, bem como a classificação contábil indevida das despesas.

Pois bem, concernente ao tema contratação de médicos algumas considerações merecem ser tecidas.

Primeiro que, em regra, a investidura em cargo ou emprego público para o exercício de atividades consideradas finalísticas da administração, aqui se incluiu a prestação de serviços médicos, deve ocorrer mediante a realização de concurso público de provas ou de provas e títulos, por expressa imposição do art. 37, inciso II, da Constituição Federal. No mais, de maneira excepcional, em razão da necessidade temporária e de excepcional interesse público, com o devido amparo na lei, a Administração poderá se valer da contratação por tempo determinado, nos termos do art. 37, inciso IX, também da Constituição Federal.

Contudo, não sendo possível a admissão via concurso público, dada às dificuldades da Administração que impedem sua realização e efetivação, e para que a população não seja prejudicada na concretização do direito fundamental à saúde, a doutrina e a jurisprudência ao longo dos anos tem apresentado como sendo a melhor solução à questão o Credenciamento, sendo amplamente utilizado na contratação de médicos e normatizado na nova lei de licitações (Lei n. 14133/2021).

Nos termos do art. 6º, inciso XLIII, da Lei n. 14133/2021, o Credenciamento consiste no processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados, não se estabelecendo o critério da melhor proposta, tendo em vista o interesse da Administração em contratar o maior número possível de interessados em condições padronizadas.

No caso em exame percebe-se que não houve nem a realização de concurso, tampouco a contratação temporária, pois os médicos não foram contratados como pessoa física, mas como pessoa jurídica, por meio de simples termo contratual. Além disso, não se buscou a proposta mais vantajosa, via licitação, ou mesmo, nos casos mais recentes, a realização do Credenciamento.

Pelo contrário, nota-se a reincidência das contratações dos mesmos médicos pelo Município, sob a justificativa que na região do Conisul do Estado MS, principalmente no Município de Tacuru, não existem profissionais médicos interessados em prestar serviços ao erário, principalmente porque não residem no município.

Informa ainda o gestor (f. 1628) que diante dessa carência de mão de obra médica, principalmente qualificada, os municípios são forçados a dividir os profissionais com outros municípios, razão pela qual não existe o menor interesse pelos ditos profissionais na efetivação por concurso ou na contratação como pessoa física, pois se tratam de profissionais que prestam serviços contratados por empresas que consequentemente prestam serviços para os municípios.

Em consulta ao sítio institucional da Prefeitura de Tacuru, consta a realização de concurso para provimento de cargos em diversas áreas no exercício de 2019,

mas sem a previsão editalícia de vagas destinadas a candidatos profissionais de medicina. Justificou o atual gestor que "*ainda que o certame abrangesse vagas a médicos, na realidade da Administração ora analisada, haveria poucos ou nenhum candidato, se comparada a remuneração dos profissionais concursados com a dos contratados pelo ente, já que o vencimento daqueles se limitaria ao subsídio do Prefeito e destes últimos não, fator que desestimularia substancialmente à submissão ao concurso público.* "

No mais, no que tange à contabilização das despesas, de acordo as notas de empenho apresentadas no bojo desta representação (fls. 39-315), as despesas com serviços médicos foram contabilizadas como despesas com terceiros, pessoa física ou jurídica, e não como outras despesas com pessoal. Tal prática contraria o disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar Federal n. 101/2000, que assim preceitua: 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".

Diante disso, em que pese a franca violação às normas regentes e por consequência o princípio da legalidade, não se pode deixar de lado que na interpretação de normas sobre gestão pública devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados, conforme dispõe o art. 22, da LINDB.

Nessa esteira tenho que de fato existem desafios a serem enfrentados pelo município de Tacuru. Trata-se de situação delicada a qual envolve a concretização de direito fundamental (saúde), mas isso não impede ao atual gestor que busque maneiras para amoldar-se as normas legais. Até mesmo porque tal situação é enfrentada por muitos municípios brasileiros e visando trazer solução à questão, a nova lei de licitações normatizou o Credenciamento, que já estava sendo amplamente praticado nos casos de contratação de médicos, com base na doutrina e jurisprudência.

Ademais, em decorrência do Estado de Direito, os atos da Administração Pública são regidos pelo princípio da legalidade, sendo essa a diretriz básica da conduta dos agentes. Isso significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei, não o sendo a atividade é ilícita.

Pelo exposto, entendo que os fatos trazidos ao conhecimento desta Corte de Contas conduzem ao provimento da representação, porém sem imposição de multa ao gestor, por sopesar as dificuldades enfrentadas pelo município em contraposição à concretização de direito fundamental, todavia, cabe a determinação à Administração, até mesmo em razão da natureza pedagógica desta decisão, que adote as medidas necessárias para a correção das impropriedades com vistas às normas regentes; devendo ser instaurado o instrumento da Acompanhamento pela Divisão de Fiscalização de Saúde para o fim de fiscalizar as ações adotadas pelo Município com vistas à legalidade e legitimidade das contratações e o correto

lançamento das despesas, nos termos do art. 30 da Lei Complementar n. 160/2012.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho parcialmente o r. parecer do Ministério Público de Contas e voto:

I. Pela **PROCEDÊNCIA** desta **REPRESENTAÇÃO**, decorrente de expediente encaminhado pelo Procurador da República *Sr. Caio Vaez Dias* (f. 5-1605), atuada com fundamento no art. 134 do Regimento Interno, com **afastamento do sigilo;**

II. Pela **DETERMINAÇÃO** ao atual Prefeito e Secretário Municipal de Saúde de **Tacuru/MS** que observem com rigor as normas regentes da Administração Pública, a fim de que promovam a contratação de médicos de acordo com os ditames legais, e a correta contabilização das despesas (art. 18, § 1º, da LC n. 101/2000);

III. Que seja instaurado **Instrumento da Acompanhamento** pela *Divisão de Fiscalização de Saúde*, sob a relatoria deste Conselheiro, para o fim de examinar a legalidade e legitimidade das ações a serem adotadas pelo Município de Tacuru nos casos de contratação de médicos e lançamento das despesas, nos termos do art. 30 da Lei Complementar n. 160/2012;

IV. Pela intimação dos interessados, nos termos do art. 50 da Lei Complementar n. 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela procedência da representação, com determinação ao atual responsável, instauração de instrumento de acompanhamento dos atos a serem adotados pelo Município e quebra do sigilo processual.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Flávio Kayatt e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel (em Substituição Legal do Conselheiro Marcio Campos Monteiro).

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 9 de dezembro de 2021.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

MSS/DSSM