



Processo TC 04312/17

Origem: Consórcio Intermunicipal de Saúde do Cariri Ocidental (CISCO)

Natureza: Licitações e Contratos – Recurso de Reconsideração

Recorrentes: Consórcio Intermunicipal de Saúde do Cariri Ocidental (CISCO)

Jefferson Roberto do Nascimento Pinto da Silva (Gestor)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. Licitações e Contratos. Consórcio Intermunicipal de Saúde do Cariri Ocidental (CISCO). Irregularidade da Chamada Pública. Procedimento de inexigibilidade 01/2017. Aplicação de multa. Recurso de Reconsideração. Tempestividade. Legitimidade. Pressupostos recursais. Preenchimento. Conhecimento. Razões recursais insuficientes para modificação da decisão. Não provimento. Manutenção da decisão recorrida.

ACÓRDÃO AC2 – TC 02573/21

RELATÓRIO

Cuida-se da análise de Recurso de Reconsideração (Documento TC 13159/19 – fls. 612/787) interposto pelo CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO CARIRI OCIDENTAL (CISCO), por meio do seu Gestor, Senhor JEFFERSON ROBERTO DO NASCIMENTO PINTO DA SILVA, em face do Acórdão AC2 – TC 03398/18 (fls. 602/607), proferido por esta colenda Câmara quando da análise do procedimento de inexigibilidade de licitação 01/2017, cujo objeto consistiu no credenciamento de pessoas físicas e/ou jurídicas para a prestação de serviços especializados de saúde, compreendendo exames, laudos e outros procedimentos em atenção especializada.

Conforme parte dispositiva da decisão recorrida, o julgamento se deu nos seguintes termos:

- a) Irregularidade da Chamada Pública para procedimento de inexigibilidade nº. 01/2017, realizado pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde do Cariri Ocidental e os demais termos do contrato firmado e
- b) Aplicação de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), correspondente a 40,48 UFR-PB, ao Senhor Jefferson Roberto do Nascimento Pinto da Silva, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação do ato no Diário Oficial Eletrônico, para o recolhimento da multa ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



Processo TC 04312/17

Irresignada, a Entidade, por intermédio do seu Gestor, interpôs o presente Recurso de Reconsideração, vindicando a reforma da decisão recorrida, para fins de julgamento regular da inexigibilidade analisada e consequente desconstituição da multa aplicada.

Depois de examinados os elementos recursais, a Unidade Técnica lavrou relatório de análise de Recurso de Reconsideração (fls. 795/808), concluindo da seguinte forma:

Conclusão

Do exposto, esta Auditoria opina pelo conhecimento deste Recurso de Reconsideração, para no mérito concluir pela improcedência do Pedido de Reconsideração da decisão do ACÓRDÃO AC2 – TC 03398/2018, pelas razões apresentadas acima.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Bradson Tibério Luna Camelo (fls. 811/814), opinou nos seguintes moldes:

III – Da Conclusão

ANTE O EXPOSTO, este representante do Ministério Público de Contas pugna pelo **CONHECIMENTO** do Recurso de Reconsideração, vez que atendeu aos requisitos de admissibilidade, e pelo **IMPROVIMENTO** do Pedido de Reconsideração da decisão do Acórdão AC2 TC 03398/2018.

Seguidamente, o julgamento do Recurso foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo, conforme atesta a certidão de fl. 815.



Processo TC 04312/17

VOTO DO RELATOR

PRELIMINAR DE CONHECIMENTO

É assegurado às partes que possuem processos tramitando nesta Corte de Contas o direito de recorrer das decisões que lhe sejam desfavoráveis. Tal possibilidade está prevista no Regimento Interno (Resolução Normativa RN - TC 10/2010) que, em seu Título X, Capítulos I a V, cuida da admissibilidade dos recursos, da legitimidade dos recorrentes, das espécies de recursos de que dispõe a parte prejudicada, assim como estabelece seus prazos e as hipóteses de cabimento.

Neste sentido, assim prevê o art. 230, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, sobre a possibilidade de interposição do Recurso de Reconsideração:

Art. 230. O Recurso de Reconsideração, que terá efeito suspensivo, poderá ser formulado por escrito, uma só vez, no prazo de (15) quinze dias após a publicação da decisão recorrida.

Parágrafo único. Não caberá Recurso de Reconsideração da decisão plenária que julgar Recurso de Apelação.

Verifica-se, portanto, que o prazo para manejo do Recurso de Reconsideração é de 15 (quinze) dias úteis, a contar da publicação da decisão a qual se pretende impugnar. Conforme certidão de fls. 790, a irrisignação foi protocolada dentro do prazo, mostrando-se, pois, **tempestiva**.

Quanto ao requisito da legitimidade, o Recurso de Reconsideração deve ser interposto por quem de direito. No caso em epígrafe, a entidade recorrente, CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO CARIRI OCIDENTAL (CISCO), por meio do seu gestor, Senhor JEFFERSON ROBERTO DO NASCIMENTO PINTO DA SILVA, mostra-se **parte legítima** para a sua apresentação.

Desta forma, voto, em preliminar, pelo **conhecimento** do recurso interposto.

PRELIMINAR DE OFENSA AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA

Apesar de não ter formulado pedido de forma ostensiva ao término da peça recursal, observa-se que o recorrente suscitou questão preliminar relativa à possível ofensa ao contraditório e à ampla defesa, no seguintes termos:



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

Processo TC 04312/17

Preliminarmente, faz-se imprescindível ressaltar que no julgamento do presente processo, houve clara inobservância ao princípio da ampla defesa e do contraditório, uma vez que o Relatório de Análise de Defesa traz “**Observações Adicionais**” não colacionadas no Relatório Inicial, evidenciando o tolhimento ao direito de apresentar defesa sobre supostas novas irregularidades apontadas o Item 3 do Relatório.

As observações adicionais trazem considerações totalmente desproporcionais, que não guardam qualquer relação com a realidade do Consórcio. A um, porque a previsão de que os serviços serão realizados nos municípios de **Serra Branca.PB, Sumé.PB e Monteiro.PB** se dá em função da existência de polos nos citados municípios, onde existe estrutura física do CISCO para que os profissionais venham a desenvolver suas atividades.

Considerando que a ampla maioria dos serviços são relativos a consultas ambulatoriais, os profissionais se deslocam para os Municípios Polo, onde detém estrutura física para realização dos atendimentos.

A tese de que é imprescindível o desenvolvimento de todas as atividades nos municípios partícipes do CISCO não merece prosperar, uma vez que tal postura implicaria em gastos, inclusive, com contratações de pessoal para o acompanhamento da execução dos serviços em cada município, bem como a necessidade de instalações físicas em cada cidade, etc.

Importante frisar que a forma de atendimento é definida pelos entes consorciados, situação em que se escolhe a logística e a melhor forma de atendimento, situação em que ao final, procede-se com o rateio das despesas pertinentes a manutenção do Consórcio, bem como ao pagamento dos procedimentos pactuados e contratados.

Portanto, os fatos apontados nas observações adicionais, além de não guardar relevância, foram levantados em fase posterior a apresentação da defesa e relatório inicial, sendo imperioso que se procedesse com uma nova notificação ao Gestor para apresentação de defesa pertinente aos novos fatos apontados, situação que não foi observada, ferindo como um petardo, o princípio basilar da ampla defesa e de contraditório, descumprimento por conseguinte, o art. 31 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.



Processo TC 04312/17

A Auditoria pontuou que duas das considerações feitas quando da análise de defesa, de fato, não tinham sido apontadas no relatório inicial, razão pela qual assistiria razão ao recorrente, para reabertura de prazo para apresentação de novos esclarecimentos. Contudo, a própria Unidade Técnica consignou que a falha se encontrava sanada em razão do exame feito. Vejam-se trechos capturados da análise feita pela Auditoria:

[...]

Nesse passo essa unidade técnica, ao analisar as constatações da Auditoria, às fls. 593, verifica que, **salvo** as constatações a seguir, as demais foram elencadas na inicial, às fls. 309/315, com a devida notificação ao jurisdicionado para manifestação.

a) desvirtuamento da utilização do instituto do credenciamento com a criação de monopólios e de serviços prestados por prestadores exclusivos, além da possibilidade de contratação de serviços em municípios outros que não os dos partícipes do Cisco, ferindo também o item 1.1 do Edital e;

b) malferimento do princípio da eficiência, uma vez que foram criados/aumentados os gastos municipais com transporte e hospedagem”, os demais itens foram abertos prazo para apreciação e manifestação do jurisdicionado.

[...]

Entendimento da Auditoria

Conforme alegações do recorrente, de não apresentar manifestação a esses itens, esta Auditoria mantém o entendimento encartado às fls. 581/593.

No tocante a ausência de abertura de prazo para que o recorrente apresentasse defesa dos fatos novos, elencados às fls. 593, essa Auditoria entende que assiste razão ao recorrente, ao tempo, que essa Auditoria entende sanada a falha, haja vista a apreciação por esta unidade técnica dos itens a seguir, recorridos pelo defendente.

Sobre essa questão preliminar não houve manifestação por parte do *Parquet* de Contas.

Examinando o conteúdo do relatório inicial, notadamente das conclusões a que chegou o Órgão Técnico, observam-se que foram identificadas as seguintes máculas (fl. 314):



Processo TC 04312/17

4. IRREGULARIDADES

- 4.1 Não consta o processo de inexigibilidade, de acordo com o art. 26, parágrafo único da Lei 8.666/93;
- 4.2 Não consta o orçamento detalhado, de acordo com o art. 7º, §2º da Lei 8.666/93;
- 4.3 Não houve publicidade do credenciamento por meio de circular do Consórcio Municipal de Saúde, endereçada a todos os prestadores de serviços de saúde, inclusive em variados meios de comunicação, tais como, rádio, DOE, DOU e outros jornais de grande circulação;
- 4.4 O credenciamento não está aberto permanentemente a futuros interessados;
- 4.5 Ausência de documentos dos prestadores de serviços interessados em fazer parte do banco de prestadores que constam no Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde no SUS elaborado pelo Ministério da Saúde¹, tais como: comprovação de cumprimento dos requisitos da filantropia, se for o caso; comprovação de que o dirigente da empresa não possua cargo dentro do SUS; Registro profissional específico para comprovação de capacidade técnica (art. 30 da Lei 8666/93); Documentos que comprovem a disponibilidade de recursos humanos, físicos e equipamentos para a realização do objeto do contrato (art. 30 da Lei 8666/93); Apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício (art. 31 da Lei 8666/93).
- 4.6 Ausência de explicitação dos critérios seriam utilizados para classificar os prestadores de serviços;
- 4.7 Ausência de cópia de publicação da ratificação, de acordo com o art. 26, *caput* da Lei 8.666/93;
- 4.8 Ausência de cópias dos contratos e respectivas publicações, de acordo com o art. 38, X c/c 62 da Lei 8.666/93;
- 4.9 Não foi utilizada a Tabela de Procedimentos do SUS, sendo verificado sobrepreço em todos os serviços contratados.

Depois de prestados os esclarecimentos por parte da autoridade responsável, em sede de relatório de análise de defesa, a Unidade Técnica de Instrução apresentou a seguinte conclusão:

Do exposto, conclui-se pela irregularidade do procedimento realizado através do Edital de Chamamento Público realizado pelo Cisco nº 01/2017, objeto deste processo, bem como de sua despesa decorrente, em razão de:

- Não constar o processo de inexigibilidade, de acordo com o art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/93, contendo, em especial, seu inciso III (ponto 2.1);
- Não constar o orçamento detalhado, de acordo com o art. 7º, §2º da Lei 8.666/93 (ponto 2.2);
- Não haver publicidade do credenciamento (ponto 2.3);
- O credenciamento não estar aberto permanentemente a futuros interessados (ponto 2.4).



Processo TC 04312/17

- Não terem sido entregues documentos dos prestadores de serviços interessados em fazer parte do banco de prestadores que constam no Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde no SUS elaborado pelo Ministério da Saúde, tais como: comprovação de cumprimento dos requisitos da filantropia, se for o caso; comprovação de que o dirigente da empresa não possua cargo dentro do SUS; Registro profissional específico para comprovação de capacidade técnica (art. 30 da Lei 8666/93); Documentos que comprovem a disponibilidade de recursos humanos, físicos e equipamentos para a realização do objeto do contrato (art. 30 da Lei 8666/93); Apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício (art. 31 da Lei 8666/93) (ponto 2.5);
- Não utilização da Tabela de Procedimentos do SUS, sendo verificado sobrepreço em todos os serviços contratados (ponto 2.9).
- Desvirtuamento da utilização do instituto do Credenciamento com a criação de monopólios e de serviços prestados por prestadores exclusivos, além da possibilidade de contratação de serviços em municípios outros que não os dos partícipes do Cisco, ferindo também o item 1.1 do Edital (ponto 3);
- Malferimento do princípio da eficiência, uma vez que foram criados/aumentados os gastos municipais com transporte e hospedagem (ponto 3).

Comparando as irregularidade indicadas naquela e nesta última manifestação, observa-se que duas delas somente foram suscitadas após a defesa ofertada, quais sejam: 1) desvirtuamento da utilização do instituto do credenciamento com a criação de monopólios e de serviços prestados por prestadores exclusivos, além da possibilidade de contratação de serviços em Municípios outros que não os dos partícipes do CISCO; e 2) malferimento do princípio da eficiência, uma vez que foram criados/aumentados os gastos municipais com transporte e hospedagem.

Nesse compasso, levando-se em consideração que estas constatações somente foram indicadas no relatório de análise de defesa, assistiria razão ao recorrente, no sentido de que não lhe fora garantido o contraditório e a ampla defesa quanto àquelas indicações.

Por outro lado, perscrutando o conteúdo da decisão recorrida, observa-se que o então relator, Conselheiro Arnóbio Alves Viana, lastreou o voto condutor no pronunciamento emitido pelo Ministério Público de Contas, adotando, inclusive, os fundamentos ali lançados como razão de decidir. Veja-se:



Processo TC 04312/17

Dessa forma, considerando que o Responsável não logrou êxito na tentativa de justificar e/ou afastar as irregularidades registradas pelo Órgão de Instrução, acompanho o parecer ministerial que passa a integrar a presente decisão, como se nela estivesse transcrito, cujos fundamentos adoto como razão de decidir e voto no sentido de esta Câmara decida pelo (a):

- c) Irregularidade da Chamada Pública para procedimento de inexigibilidade nº. 01/2017, realizado pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde do Cariri Ocidental e os demais termos do contrato firmado e
- d) Aplicação de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), correspondente a 40,48 UFR-PB, ao Senhor Jefferson Roberto do Nascimento Pinto da Silva, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação do ato no Diário Oficial Eletrônico, para o recolhimento da multa ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva.

O *Parquet* Especial, na instrução originária, diante das irregularidade verificadas, pugnou pela irregularidade do procedimento. Divergiu da Auditoria apenas quanto a dois aspectos, no que foi integralmente acompanhado pelo então relator.

Conforme se verifica da decisão recorrida, assim como do pronunciamento ministerial, as eivas posteriormente identificadas não foram essenciais para o desfecho pela irregularidade do procedimento com aplicação de multa ao recorrente. Nesse compasso, embora tenha sido suscitada possível ofensa ao contraditório e à ampla defesa, declaração nesse sentido mostrar-se-ia inócua, já que as demais eivas que levaram ao julgamento proferido permaneceram intactas.

Diante do exposto, cabe acatar a preliminar suscitada de forma parcial, apenas para excluir do rol de irregularidades remanescentes aquelas duas indicadas posteriormente ao relatório inicial, sem, contudo, maior repercussão para o resultado do julgamento de mérito, o qual deve permanecer intacto ante as análises produzidas pelos Órgão Técnico e Ministerial, abaixo demonstradas.



Processo TC 04312/17

DO MÉRITO

Irresignado, o recorrente apresentou o presente Recurso de Reconsideração, almejando modificar a decisão proferida, a fim de que fosse considerado regular o procedimento examinado, desconsiderando-se a multa que lhe fora aplicada.

A despeito das alegações expendidas, observa-se que, depois de examiná-las, a Unidade Técnica de Instrução não as acatou, explicitando o entendimento de que a irrisignação não merecia provimento. Colaciona-se abaixo, a título de fundamentação, a análise feita pela Auditoria:

Acerca dos itens contestados no presente Recurso, tem-se a análise seguinte pela Auditoria:

Não constar o processo de inexigibilidade, de acordo com o art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/93, contendo, em especial, seu inciso III, que se refere a justificativa do preço praticado (ponto 2.1)

Da Defesa

De se considerar que o entendimento da D. Auditoria quanto ao presente item se consubstancia essencialmente por suposta ausência de publicidade aos atos que devem constar dos procedimentos de inexigibilidade, conforme se extrai análise constante do item 2.1 do Relatório de Análise de Defesa (fls. 582). Conforme consta do Relatório, a Auditoria entende que "não foram acostados aos autos nenhum documento comprovando a publicidade da exposição de motivos".

Com a devida vênia, o *caput* do art. 26 dispõe acerca da **PUBLICAÇÃO DA RATIFICAÇÃO**, em cinco (5) dias, pendência considerada sanada, conforme Item 2.7 do Relatório (fls. 587). Os incisos constantes do Parágrafo Único do Art. 26 tratam dos elementos que devem instruir os processos de Inexigibilidade e Dispensa não havendo qualquer previsão quanto a dever se proceder com a publicidade da exposição de motivos.

Quanto aos preços, sem nenhum deslustre a Inclita Câmara, curial asseverar que os preços contratados, se comparados a Tabela do SUS, inequivocamente, estarão situados em patamar superior, pelos motivos enxergados pelo Ilustre representante do Ministério Público de Contas, cujos argumentos, inclusive, foram acolhidos pela Douta Câmara, cumprindo destacar que a Tabela do SUS está plenamente defasada e alguns dos procedimentos ali elencados não foram reajustados por lapso temporal aproximado de, pasme, 20 (vinte) anos.

Tal fato, inequivocamente, afugenta os profissionais prestadores, sobretudo, aqueles conceituados e que preenchem os requisitos de qualificação exigidos pelo CISCO, nas hipóteses onde os tomadores utilizam a dita tabela do SUS.

Utilizar, portanto, a indigitada tabela do SUS, prejudicaria um dos principais objetivos do Consórcio, qual seja, ofertar serviços

ambulatoriais e outros procedimentos, trazendo profissionais dos grandes Centros de Saúde para atender aos usuários dos municípios consorciados em polos (Sumé.PB, Serra Branca.PB e Monteiro.PB).

Outro fator relevante cinge-se a celeridade no atendimento, haja vista o fato de que, no CISCO, os usuários conseguem atendimento especializado, em menos de 30 (trinta) dias, diferentemente do que ocorre, por exemplo, em Campina Grande.PB e João Pessoa.PB, onde os municípios que fazem referência do SUS para essas cidades, aguardam de 90 (noventa) a 180 (cento e oitenta) dias para fins de atendimento.

Utilizar a defasada tabela do SUS, portanto, certamente, inviabilizaria ao CISCO, continuar ofertando os serviços especializados, nos moldes atualmente praticados, a população dos entes consorciados.

De outro norte, os procedimentos ofertados pelo SUS são custeados com recursos oriundos do tesouro municipal dos entes consorciados, não se tratando de procedimentos ofertados a partir da Programação Pactuada Integrada - PPI, onde esses procedimentos são financiados com Recursos do SUS. Nesse contexto, **não há em que se falar em obrigatoriedade de observância dos preços praticados na Tabela de Procedimentos do SUS.**



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



Processo TC 04312/17

Entendimento da Auditoria

A irregularidade apontada não se refere à publicidade da exposição de motivos; mas, sim, da obrigatoriedade de justificativa de preço para a instrução do processo de dispensa de licitação.

Acerca dessa exigência normativa o TCU possui uma extensa quantidade de decisões acerca de como justificar preço nas aquisições de bens e serviços pela Administração pública. O Tribunal de Contas da União em suas decisões assinala que,

é recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referenciamento de custos. Acórdão 2816/2014 – Plenário, de 22/10/2014.

Esse entendimento, da consulta ao maior número de fontes possíveis, se coaduna com alguns princípios da Administração pública, tais como: impessoalidade, economicidade, eficiência, transparência e, dessa forma, impede a Administração pública de contratações desarrazoadas com preços superiores aos praticados no mercado fornecedor.

Essas recomendações das Cortes de Contas, também chamadas de "boas práticas" foram normatizadas pela Instrução Normativa nº 05/2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, MPOG, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. E, o Art. 2º, dessa instrução, apresenta instrumentos de consulta para orientação na busca de parâmetros de preços para as contratações públicas.

O defendente encaminha em anexo, às fls. 622/647, encartes de jornais e revistas com informes de que os preços praticados com base na tabela SUS se encontram defasados. Essa constatação possibilita o afastamento da contratação nos valores dessa tabela, porém, não justifica os valores cobrados nessa contratação porque o CISCO não

¹Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

- I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>;
- II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou
- IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



Processo TC 04312/17

apresenta orçamentos ou contratações similares por outras entidades ou outras fontes de consulta que embasaram esses preços, conforme as mencionadas recomendações normativas e jurisprudências dos Tribunais de contas. Diante disso, essa Auditoria entende que não se encontra sanada a irregularidade.

Não constar o orçamento detalhado, de acordo com o art. 7º, §2º da Lei 8.666/93 (ponto 2.2)

Da Defesa

O Credenciamento em tela trata de procedimentos médicos devidamente regulamentados, não havendo em que se falar em necessidade de detalhamento quanto aos procedimentos a serem realizados, uma vez que a requisição emitida pelo Médico Solicitante é que irá determinar o tipo e os procedimentos para obtenção do resultado.

Tomando o exemplo utilizado pela Unidade Técnica, ao solicitar a mamografia, o Médico determinará o tipo, se unilateral ou bilateral, situação em que a contratação irá realizar os serviços conforme Requisição Médica. Nestes termos, não há qualquer irregularidade na relação dos serviços, devendo ser salientado inclusive que a Tabela de Procedimentos do SUS não faz distinção por tipo, sendo previsto que a mamografia pode ser unilateral ou bilateral, sendo um único valor. Cabe, portanto, ao Médico, único profissional competente para indicação do tipo de procedimento, prever a melhor solução.

Seguindo adiante, no que pertine ao fato de “Não constar o orçamento detalhado, de acordo com o art. 7º, §2º da Lei 8.666/93” *in verbis*:

“(…)

§ 2º As obras e **os serviços somente poderão ser licitados** quando:

(…)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;”

Grifo acrescido.

Está as escancaradas que a exigência legal se aplica em casos de LICITAÇÃO, diferentemente do ocorrido no chamamento público para procedimento de **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO!** Exigir do ora Recorrente a apresentação do orçamento detalhado, seria ir de encontro ao dispositivo legal retro transcrito (art. 7º, §2º da Lei 8.666/93), o que deve ser afastado e, de logo, se requer via admissão e provimento da presente irresignação recursal!

Entendimento da Auditoria

A Lei nº 8.666/93, traz expressamente no art. 7º, §9º, o seguinte:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

“(…)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

(…)

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

Processo TC 04312/17

A licitação é a regra da licitação e traz como mandamento obrigatório a existência do orçamento. A contratação direta, por ser exceção, deverá se cercar de maior atenção, em razão da precariedade do seu procedimento. Nesse caso, o detalhamento dos itens possibilita a identificação e conhecimento dos serviços licitados pelas empresas interessadas em contratar com a Administração pública, pelos beneficiários dos serviços públicos e inibem futuros litígios entre as partes contratantes.

Da análise, esta Auditoria entende que se mantém a irregularidade mencionada na inicial.

Não haver publicidade do credenciamento (ponto 2.3)

Da Defesa

Segundo o recorrente, *"o extrato do Chamamento Público nº. 001/2017, foi devidamente publicado no Diário Oficial da União (DOU), conforme cópia que segue em anexo, bem como procedeu-se o envio do Edital para todos os fornecedores cadastrados junto a CISCO, além do envio do Edital para as prefeituras integrantes deste consórcio, para a devida publicação nos meios usualmente utilizados"*.

Entendimento da Auditoria

A finalidade do chamamento público é tornar público o interesse da Administração em contratar com particulares e, através do edital, explicitar as regras e as características que os interessados devem atender caso desejem firmar contrato com a Administração pública. Para se atinja esse objetivo a publicidade deverá ser a mais ampla possível.

Segundo o recorrente, *"Considerando que a ampla maioria dos serviços são relativos a consultas ambulatoriais, os profissionais se deslocam para os Municípios Polo, onde detém estrutura física para realização dos atendimentos. A tese de que é imprescindível o desenvolvimento de todas as atividades nos municípios partícipes do CISCO não merece prosperar, uma vez que tal postura implicaria em gastos, inclusive, com contratações de pessoal para o acompanhamento da execução dos serviços em cada município, bem como a necessidade de instalações físicas em cada cidade, etc."*

Esta Auditoria entende que, pela natureza dos serviços prestados, a proximidade do local de prestação dos serviços para os beneficiários é uma condição bastante relevante na disponibilização desses serviços, haja vista a influência dos custos de transporte no



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



2ª CÂMARA

Processo TC 04312/17

preço final dos serviços, além, das despesas com deslocamento dos beneficiários para os centros de atendimentos.

E, assim, a ausência de divulgação em diários, sites ou jornais locais e da região dificulta ou impede o atingimento desse objetivo perseguido pelo Chamamento público. E, assim, essa Auditoria entende que permanece a presente irregularidade pela ausência de comprovação da ampla publicidade.

O credenciamento não estar aberto permanentemente a futuros interessados (ponto 2.4);

Da Defesa:

Em que pese o entendimento de que o Credenciamento deve permanecer aberto, consubstanciado na Doutrina, a Unidade Técnica deixa de levar em consideração que os procedimentos contratados por meio do Chamamento em tela, tem como base, a indicação por parte dos entes consorciados, do quantitativo estimado que serão adquiridos por cada município, ao longo do exercício.

Assim, os contratos são celebrados de acordo com a necessidade estimada para cada procedimento, situação em que se procede a distribuição dos quantitativos para os interessados que atenderem ao Chamamento Público.

A não indicação de prazo para credenciamento traria insegurança jurídica para os licitantes, ante a ausência de previsão do quantitativo de procedimentos a serem executados, situação que pode vir a afastar interessados e prejudicar o desenvolvimento das atividades do CISCO.

Entendimento da Auditoria

O Credenciamento enquanto forma de contratação direta tem na inviabilidade de competição, tal como se verifica nesse caso, a necessidade de contratação de todos os interessados do ramo do objeto do certame, desde que atendam às condições mínimas estabelecidas nos diplomas que o regem. A limitação de prazo para que outros ou novos interessados possam se credenciar com vistas à prestação do serviço, pode permitir direcionamentos ou restrições, com afronta à impessoalidade e isonomia almejada pelo instituto da Chamada pública por inexigibilidade, com possíveis prejuízos para a Administração e aos beneficiários destes serviços.

A alegação do recorrente de que a não indicação de prazo para credenciamento "traria insegurança jurídica para os licitantes, ante a ausência de previsão do quantitativo de procedimento a serem executados" não pode prosperar, haja vista que faz parte da natureza do credenciamento a disponibilização dos serviços pelas empresas, mas a escolha da empresa que irá fornecer o serviço é feita pelos usuários. O Tribunal de Contas da União ressaltou que através do credenciamento, para a contratação de serviços médicos e, também, de odontólogos, "a isonomia e a impessoalidade estão garantidas pelo fato de a



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



Processo TC 04312/17

escolha dos referidos profissionais, no momento da prestação dos serviços, recair sobre o usuário direto, ou seja, o paciente é quem escolhe e não a Administração pública”.

Assim, embora a legislação do chamamento público não traga essa previsão, a doutrina, a jurisprudência e pareceres de Órgãos tratam do prazo como condição para atendimento dos objetivos da Chamada pública, através do credenciamento. A Procuradoria Federal da AGU exarou o parecer nº 07/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, em que se fixou o objetivo de

“prezar pelos aspectos essenciais do credenciamento, de modo não desnaturar nem utilizar de forma indevida”, pelo que foram apresentadas diretrizes a serem aferidas em cada caso concreto, em especial que:

“a. haja possibilidade de contratação de quaisquer dos interessados que satisfaçam às condições exigidas;

(...);

h. a possibilidade de credenciar-se fique aberta durante todo período em que Administração precisar dos serviços, conforme fixado em Edital, cuja minuta deve ser analisada pela respectiva assessoria jurídica;

(...)

j. sejam fixados critérios objetivos de distribuição da demanda, por exemplo, sorteio público, excluindo-se os sorteados anteriormente, escolha pelo próprio usuário-interessado etc.” Grifo nosso.

Ao concluir suas alegações acerca dessa falha, o recorrente informa que no Edital 2.018, em anexo, as propostas serão recebidas a partir de 07/02/2018, sem prazo de encerramento, conforme o recorte de texto, a seguir.

De outro norte, ressaltamos que o CISCO vem buscando aprimorar as contratações, onde o Edital 2.018 (cópia inclusa, apenas para demonstrar a sistemática atual), assinala que as propostas serão recepcionadas a partir de 07/02/2018, sem prazo de encerramento, permanecendo aberto, o que demonstra qualquer intenção por parte da Administração do Consórcio em dificultar a contratação de tantos interessados quanto se apresentam para credenciamento.

Tendo-se em conta: a ausência de previsão legal, o tempo decorrido dessa contratação e a impossibilidade de se sanar a falha mencionada, diante da ressalva feita pelo recorrente para os futuros contratos dessa natureza, salvo melhor juízo, essa Auditoria entende por recomendar ao recorrente, nos futuros contratos dessa natureza, atenção quanto ao atendimento aos princípios da impessoalidade e isonomia, com a garantia da participação de todas as empresas que atendam os requisitos exigidos para o credenciamento.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



Processo TC 04312/17

Ausência de documentos dos prestadores de serviços interessados em fazer parte do banco de prestadores que constam no Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde - SUS.

Da Defesa

Conforme ventilado anteriormente, o Edital do Chamamento prevê os critérios a serem atendidos pelos interessados, situação em que licitantes apresentaram a documentação, de acordo com as exigências do Edital. Assim, em atendimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, não se pode exigir a apresentação de documentação que não aquela prevista no Edital.

Em que pese o entendimento da unidade técnica, a recomendação emanada pelo Tribunal de Contas da União quanto a exigência da documentação dos licitantes, é no sentido de se exigir o mínimo necessário para o cumprimento do objeto licitado, conforme se extrai do Acórdão TCU 110/2007, que assim dispõe:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. CLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE PROPOSTA. EXIGÊNCIAS EDITALÍCIAS. CRITÉRIOS DE JULGAMENTO. DETERMINAÇÕES. 1. É irregular a classificação de empresa cuja proposta contenha falha na cotação de itens relacionados a encargos sociais. 2. **As exigências editalícias devem se limitar ao mínimo necessário para o cumprimento do objeto licitado, de modo a evitar a restrição ao caráter competitivo do certame.** 3. Os critérios para avaliação dos documentos habilitatórios e das propostas apresentadas pelas licitantes devem ser definidos de maneira clara para evitar o julgamento subjetivo.

Grifo acrescido

Considerando as características pertinentes ao objeto do credenciamento em tela, não há em que falar em necessidade de exigências demasiadas, não se tendo registro, ao longo dos anos de funcionamento do CISCO de qualquer prestador de serviços que tenha falhado no cumprimento de suas obrigações contratuais, sendo dispensável a imposição de exigências mais rígidas para fins de contratação.

Os órgãos de controle, sistematicamente, têm recomendando o afastamento de excesso de rigor na condução dos certames licitatórios. Nesse sentido, temos a orientação do TCU no Acórdão 357/2015-Plenário:

Entendimento da Auditoria

Em sentido contrário as alegações do recorrente, esta Auditoria entende que a lei geral de licitações e contratos, por ser uma norma geral não abrange as especificidades que apresentam algumas áreas e matérias a serem reguladas por normas específicas.

A necessidade de regulação dos serviços de saúde prestados por instituições privadas tornou-se de fundamental importância com a instituição do SUS (Sistema Único de Saúde) com o advento da Constituição Federal de 1988, que em seu art. 199, §1º, dispõe que:

§ 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." Grifo nosso.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA

Processo TC 04312/17

O Manual de Orientações para contratação de Serviços no Sistema Único de saúde, ao tratar de Chamamento Público, define que:

"os prestadores que comparecerem à Chamada Pública e comprovarem as aptidões necessárias² farão parte de um Banco de Prestadores ao quais os gestores recorrerão segundo suas necessidades.

Para a implantação do Banco de Prestadores, os gestores do SUS deverão instituir uma série de procedimentos visando cadastrar todas as unidades de prestação de saúde interessadas em registrar seus serviços, tais como:

(...); 3. Elaboração de Edital de Chamada Pública que disponha sobre as normas e os requisitos operacionais das unidades de saúde para a prestação de serviços complementares ao SUS, bem como dos serviços a serem contratados e da forma para sua prestação, composto de:

- Modelos dos contratos que se almejam firmar;*
 - Planilhas de programação de compra de serviços de saúde;*
 - Critérios para a Classificação dos Prestadores.*
 - Exigência de cadastro no Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde;*
 - Alvará de licença de funcionamento atualizado;*
 - Alvará sanitário;*
 - Certidões negativas de débito estadual, municipal e federal;*
 - Contrato social, ata da reunião que o aprovou;*
 - Se for o caso, comprovação de cumprimento dos requisitos da filantropia;*
 - Exigência de que o dirigente não possua cargo dentro do sistema;*
 - Circular da Secretaria Municipal, a todos os prestadores de serviços de saúde, divulgando todo o processo (esta divulgação deve ser realizada também pelos meios de comunicação como rádio e jornais locais);*
- Os critérios de avaliação contidos no edital de Chamada Pública deverão ser exaustivamente descritos e explicados para que não restem dúvidas por parte dos prestadores.*

Assim, essa Auditoria ratifica as considerações apresentadas, às fls. 586/587, com entendimento pela irregularidade desse item, haja vista que a exigência dessa documentação em legislação específica se coaduna com o disposto na Lei 8.666/93.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas acompanhou integralmente o exame feito pelo Órgão de Instrução:

Com isso, destaque-se que, no mérito, este *Parquet* acompanha o entendimento da Auditoria, com supedâneo no princípio da economia processual, adotando a fundamentação *per relationem*, amplamente aceita pela jurisprudência e expressamente prevista no art. 50 § 1º da lei nº 9.484/99, reportando-se à manifestação exarada pela ilustre Auditoria, uma vez que com ela corrobora, visto que o procedimento em análise deixou de observar inúmeros requisitos, acarretando nas irregularidades apontadas pelo Órgão Técnico.

Ante o exposto, em consonância com as manifestações dos Órgãos Técnico e Ministerial, VOTO no sentido de que os membros desta egrégia Câmara decidam: 1) preliminarmente: a) **CONHECER** do presente como Recurso de Reconsideração; e b) **ACATAR PARCIALMENTE** a preliminar suscitada, apenas para excluir do rol de irregularidades remanescentes aquelas duas indicadas posteriormente ao relatório inicial, sem contudo maior repercussão para o resultado do julgamento de mérito; 2) no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** ao presente recurso, mantendo-se na íntegra a decisão recorrida, e 3) **ENCAMINHAR** os autos à Corregedoria em razão da multa aplicada.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



Processo TC 04312/17

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04312/17**, no qual se aprecia, neste momento, Recurso de Reconsideração interposto pelo CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO CARIRI OCIDENTAL (CISCO), por meio do seu Gestor, Senhor JEFFERSON ROBERTO DO NASCIMENTO PINTO DA SILVA, em face do Acórdão AC2 – TC 03398/18, proferido quando da análise do procedimento de inexigibilidade de licitação 01/2017, cujo objeto consistiu no credenciamento de pessoas físicas e/ou jurídicas para a prestação de serviços especializados de saúde, compreendendo exames, laudos e outros procedimentos em atenção especializada., **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) preliminarmente:

a) CONHECER do presente como Recurso de Reconsideração; e

b) ACATAR PARCIALMENTE a preliminar suscitada, apenas para excluir do rol de irregularidades remanescentes aquelas duas indicadas posteriormente ao relatório inicial, sem, contudo, maior repercussão para o resultado do julgamento de mérito;

II) no mérito, NEGAR PROVIMENTO ao presente recurso, mantendo-se na íntegra a decisão recorrida, e

III) ENCAMINHAR os autos à Corregedoria em razão da multa aplicada.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 21 de dezembro de 2021.

Assinado 21 de Dezembro de 2021 às 19:42



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 22 de Dezembro de 2021 às 11:41



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO