

Fazenda Rio Grande, 04 de maio de 2023.

RESPOSTA REFERENTE AO PROCESSO FLY Nº 28316/2023

Em resposta ao pedido de impugnação do edital de concorrência pública nº 03/2023, segue o seguinte:

Item 02

Informamos que houve um equívoco na digitação do texto, sendo assim, entenda-se por correto o Apointamento Preliminar de Acompanhamento (APA) Nº 15314, o qual está sendo disponibilizado em anexo a esta resposta. Nela constam informações sobre as prioridades de contratações.

Informamos também que já fora corrigida a informação sobre a contratação de MEI, onde deveria estar constando a informação de Sociedade Limitada Unipessoal (SLI).

Item 03

Favor desconsiderar, pois o mesmo já fora retificado no edital.

Item 04

Favor desconsiderar, pois o mesmo já fora retificado no edital. Entretanto cabe ressaltar que a necessidade de apresentação da CND Estadual faz se necessário para comprovação de regularidade fiscal.

Item 05

A exigência dos documentos se deve ao fato que são documentos diferentes. O diploma e comprovante de conclusão são documentos quem demonstram que o mesmo concluiu o curso de medicina e o registro demonstra que ele pode exercer a profissão no(s) estado(s) registrado(s). No caso deste processo, é necessário que o registro do profissional seja feito no Estado do Paraná.

Sendo assim, declaramos que este item não sofrerá quaisquer mudanças no conteúdo.

Item 06

Favor desconsiderar, pois o mesmo já fora retificado no edital. Onde-se lê anos, leia-se meses.

Item 06

Favor desconsiderar, pois o mesmo já fora retificado no edital.

Sendo assim encaminhamos nossa análise, como também nos colocamos a disposição para quaisquer esclarecimentos.

Atenciosamente,

FRANCISCO EXPEDITO DAMAS
SOARES JUNIOR:04140103965

Assinado de forma digital por FRANCISCO
EXPEDITO DAMAS SOARES JUNIOR:04140103965
Dados: 2023.05.04 16:42:56 -03'00'

Francisco Expedito Damas Soares Junior
Coordenador Geral da Saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

APONTAMENTO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO (APA) Nº 15314

Fiscalização nº. 158/20 - CGF

1. RELATÓRIO

Trata-se de fiscalização por acompanhamento realizada sobre o processo de dispensa 101/2020, promovido pelo Município de Fazenda Rio Grande para a contratação de empresa especializada para prestação de serviços médicos plantonistas Clínico Geral, para assegurar o atendimento de urgência e emergência na Unidade de Pronto Atendimento - UPA 24 horas, conforme solicitação da Secretaria Municipal de Saúde..

Empresa	CNPJ	Contrato	Valor em R\$
MEDPRIME CLÍNICA GESTÃO E SAÚDE S/A	23481981000131	174/2020	921.600.00
TOTAL			921.600.00

A presente dispensa teve como valor o montante de R\$ 921.600.00 (novecentos e vinte e um mil e seiscientos reais).

Da análise do conjunto de informações e documentos relacionados ao certame, foram constatados indícios de ilegalidades e/ou irregularidades, os quais estão detalhados a seguir.

2. ACHADOS

2.1 AUSÊNCIA DE DIVULGAÇÃO DE DOCUMENTOS DA LICITAÇÃO

2.1.1 SITUAÇÃO ENCONTRADA:

Observa-se em consulta aos dados do Portal da Transparência que o MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE vem sistematicamente publicando os dados referentes à fase interna da licitação de forma intempestiva. A título de exemplo, informações sobre o processo de dispensa 101/2020, apenas após o envio de cobrança do documento mediante CACO nº 199102, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

município disponibilizou as informações em seu portal da Transparência, apenas após a conclusão da assinatura do contrato com a empresa MEDPRIME CLÍNICA GESTÃO E SAÚDE S/A, não restando qualquer possibilidade de controle social.

Dessa forma, é pertinente esclarecer, que a transparência do processo licitatório não se restringe apenas à divulgação do Edital em si, mas também da fase interna como um todo, que é parte integrante do processo administrativo licitatório.

2.1.2 CRITÉRIOS:

Publicada no dia 05 de julho de 2018, a Lei Estadual n.º 19.581/2018 determina que os órgãos estaduais e municipais da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Paraná deverão disponibilizar a íntegra dos seus processos licitatórios, em tempo real, nos respectivos sítios eletrônicos:

"Art. 1.º Os órgãos estaduais e municipais da administração pública direta e indireta que realizarem processos licitatórios, disponibilizarão a íntegra desses processos em tempo real em seus sites."

A Constituição Federal, em relação à publicidade das informações dos atos de governo, estabelece:

"Art. 5º, Inciso XXXIII: todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado."

Art. 37, caput: legalidade, **publicidade**, eficiência, moralidade e impessoalidade, princípios esses que devem nortear a Administração Pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

Art. 37, § 3º: A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (grifo nosso)

Ao tratar da transparência ativa e da publicação dos dados públicos em formato aberto, o art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios estabelece diretrizes acerca da publicação dos editais, sendo dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a **divulgação em local de fácil acesso, em formato aberto e atualizados**, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas:

“Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).(grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008;" (grifo nosso).

2.1.3 EVIDÊNCIAS:

Imagem I – Captura do Canal de comunicação evidenciando o atraso na divulgação da documentação referente à fase interna do processo de dispensa nº101/2020, em acesso realizado em 19/11/2020:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

← → C serviços.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/INTRACACO/GDMIntra_AtenderDemanda.aspx?idDemanda=199102

Canal de Comunicação

IntranetC

Demanda 199102
Comissão COVID Saúde - Comissão COVID Saúde

Demandante	Demandado
Entidade: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ CNPJ: 77.956.312/0001-21 Interlocutor: ANACLETO JOSE DE LUCENA FERREIRA CPF: 071.821.854-07 Grupo Responsabilidade: Comissão COVID Saúde	Entidade: MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE Interlocutor: MÁRCIO CLAUDIO WOZNIACK

🔍 Acesso o histórico da demanda aqui

Descrição da Demanda

Fiscalização nº 0158_20- CGF

No cumprimento da missão institucional de fiscalização por este Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), com fundamento no art. 158, II, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná) e a Portaria nº 214-20, solicita-se ao MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE esclarecimentos e envio da documentação, referente ao Processo Dispensa nº 101/2020 que tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços médicos plantonistas Clínico Geral, para assegurar o atendimento de urgência e emergência na Unidade de Pronto Atendimento - UPA 24 horas, conforme solicitação da Secretaria Municipal de Saúde.

Contudo, a documentação completa não foi inserida no Portal Transparência do Município, conforme consulta realizada no dia 20/11/2020.

Desta forma, solicita-se:

A) Cópia integral do processo administrativo e demais documentos referente ao Processo Dispensa nº 101/2020.
B) Explicação para a não inserção do processo administrativo no Portal Transparência do Município, em desacordo ao previsto na Lei Estadual nº 19.581/2018.

Resalta-se que o não atendimento do pedido no prazo determinado poderá ensejar, entre outras implicações, a aplicação de multa prevista no art. 87, I, b, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Na hipótese de inviabilidade da anexação dos documentos solicitados por meio deste Canal de Comunicação (tendo em vista o tamanho dos arquivos e a limitação da ferramenta), deverá o envio ser feito pelo e-mail comissaoCovid@tce.pr.gov.br, destacando no assunto "resposta ao CACO nº [insira o nº do CACO]/MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE/Fiscalização nº 0158/20-CGF".

Atenciosamente,
TCE-PR, 19 de Novembro de 2020.

2.1.4 RECOMENDAÇÃO:

Sendo assim, cabe ao MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE que providencie o registro da íntegra dos processos licitatórios e disponibilize-os em seu Portal da Transparência conforme prevê o Art. 1º da Lei Estadual n.º 19.581/2018.

2.2 DA CONTRADIÇÃO NA MOTIVAÇÃO PARA O CONTRATO.

2.2.1 CONDIÇÃO:

De acordo com as justificativas apresentadas pelo Município para promover a contratação, o ato se afigurou necessário em virtude do aumento dos atendimentos realizados por causa da pandemia de Covid-19

Com efeito, sabe-se que a natureza de transitoriedade está insita ao andamento da Pandemia do Covid-19, situação já vivenciada no País desde fevereiro deste ano. A contratação por dispensa de licitação sob o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

fundamento de um gasto emergencial não encontra fundamento, pois já seria um gasto previsto há alguns meses, tempo mais que suficiente para o município de Morretes planejar um processo licitatório.

De modo que as características de **transitoriedade** e **complementariedade** são inexoravelmente vinculadas ao atendimento da necessidade pública identificada pelo gestor público, conforme exposto na requisição inicial da Dispensa e no Termo de Referência.

Ocorre que a forma de contratação referendada pelo Município apresenta-se absolutamente incompatível com os aspectos inerentes às características da própria necessidade pública identificada. Basta considerar que o Termo de Referência não indica utilizar o Sistema de Registro de Preços.

Isso porque, contrariamente ao regime do contrato administrativo, no qual a administração pública remunerará a totalidade do serviço contratado, no Sistema de Registro de Preços, as contratações poderão ocorrer, conforme ditames do artigo 3º do Decreto Federal nº. 7.892/2013, quando houver a necessidade de contratações frequentes, a definição de remuneração por regime de tarefa ou a **impossibilidade de se definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.**

Dessa forma, observa-se com clareza que a forma de contratação levada a termo pelo Município contradiz a própria motivação validada no ato inaugural da contratação.

Sabe-se que a motivação configura um elemento relevante ao ato administrativo, haja vista que demonstra o liame entre a necessidade pública mediante comprovação do que ocorre no plano dos fatos e a solução que a administração pública pretende atribuir para atender a demanda indicada.

Nessa linha, a teoria dos motivos determinantes impõe, por exemplo, que eventual invocação de motivos inexistentes para amparar determinado ato administrativo, implica na nulidade do referido ato, por absoluta incompatibilidade da solução definida com a necessidade pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

Mormente neste momento de fragilidade econômica em decorrência dos efeitos da pandemia de COVID-19 pela qual o mundo atravessa. Frisa-se a necessidade de cautela pelo gestor em um momento em que há queda de arrecadação da receita e necessidade de aumento dos gastos públicos por investimentos na área da saúde para ações de enfrentamento à doença, impondo-se a adoção de medidas ponderadas e eficientes.

Sugere-se que o Município avalie novamente a opção administrativa realizada também sob o prisma dos fatores acima destacados, promovendo os ajustes necessários no contrato firmado ou a rescisão da avença.

2.2.2 EVIDÊNCIAS:

Evidência nº 01: Processo de Dispensa nº 101/2020.

Evidência nº 02: Justificativa exposta no início da contratação (fls. 5 do processo administrativo):



PREFEITURA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE
Secretaria Municipal de Saúde

Fazenda Rio Grande, 23 de Outubro de 2020.

TERMO DE REFERÊNCIA

1. DO OBJETO

1.1. O objeto do presente Termo de Referência é a Contratação de empresa especializada para prestação de serviços médicos de plantonista, Clínico Geral para assegurar o atendimento de urgência e emergência na Unidade de Pronto Atendimento - UPA (24 horas) no Município de Fazenda Rio Grande, conforme solicitação da Secretaria Municipal de Saúde.

2. JUSTIFICATIVA

2.1. A Contratação justifica-se tendo em vista o aumento de atendimentos realizados, e os profissionais que hoje temos no quadro não suprem a demanda, houve o chamamento de todos os médicos aprovados por concursos anteriores, e os interessados já assumiram o cargo, existe um concurso público em andamento mas não temos data provável de realização e nem de quando poderemos contratar esses profissionais, não podendo a UPA 24h ficar desprovida de atendimento médico de urgência e emergência durante o período referido.

2.2. Tendo em vista que neste momento temos a Pandemia de Covid-19 instalada e o atendimento tem que ser priorizado em vários caos, e teremos alteração na demanda de atendimentos.

... DE SERVIÇOS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

2.2.3 FONTE DE CRITÉRIO/CRITÉRIO:

Artigo 37 da Constituição Federal:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** [...]" (sem grifos no original).

Art. 50 da Lei nº 9.874/1999:

"Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...)

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

(...)

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

"Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)

(...)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Art. 3º do Decreto Federal nº. 7.892/1999:

"Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver **necessidade de contratações frequentes;**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços **remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;**

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, **não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.**"

2.2.4 RECOMENDAÇÃO:

Orienta-se o município a promover a reanálise da contratação levada a efeito, de modo a ponderar os fatores destacados neste item do APA, promovendo os ajustes necessários no contrato firmado ou a rescisão da avença.

2.3 FORMA INADEQUADA DE CONTRATAÇÃO

2.3.1 CONDIÇÃO:

Nota-se que o município buscou na referida dispensa a contratação uma empresa especializada para realização de serviços médicos, conforme expressa previsão na cláusula segunda, do contrato nº 174/2020, firmado com a empresa MEDPRIME CLÍNICA GESTÃO E SAÚDE S/A. Todavia, o que se notou pela composição da equipe de médico na proposta da empresa vencedor indica que a empresa contratada é uma mera intermediária dos serviços.

Os reais executores, médicos, prestam serviços por meio de pessoas jurídicas própria ou de terceiros. Dessa forma, faz-se necessário demonstrar qual a espécie de Pessoa Jurídica contratada na figura do médico, considerando que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

contratação de uma empresa fora da relação comercial, “quarteirização dos serviços”, é proibida conforme cláusula contratual da dispensa.

Observa-se na referida contratação que o Município de Fazenda Rio Grande se valeu da Pandemia para justificar a contratação por dispensa de licitação, demonstrando grandes dificuldades em realizar um planejamento adequado diante da demanda indiscutível de serviços médicos. O efeito disso é a celebração de uma terceirização irregular dos serviços de saúde.

A saúde é um direito fundamental social previsto no caput do artigo 6º da Constituição Federal, enquadrado como de segunda geração por demandar uma atuação positiva do Estado com a formulação de políticas públicas sociais e econômicas destinadas à promoção, à proteção e à recuperação da saúde, nos termos do artigo 2º, § 1º da Lei nº 8.080/90.

A competência para o atendimento à saúde é de todos os entes da federação, prevalecendo o entendimento de que cabe aos Municípios garantir os serviços de atenção básica, assim definida pela Portaria nº. 2488/11 do Ministério da Saúde:

A Atenção Básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, redução de danos e a manutenção da saúde com o objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte na situação de saúde e autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades. É desenvolvida por meio do exercício de práticas de cuidado e gestão, democráticas e participativas, sob forma de trabalho em equipe, dirigidas a populações de territórios definidos, pelas quais assume a responsabilidade sanitária, considerando a dinamicidade existente no território em que vivem essas populações. Utiliza tecnologias de cuidado complexas e variadas que devem auxiliar no manejo das demandas e necessidades de saúde de maior frequência e relevância em seu território, observando critérios de risco, vulnerabilidade, resiliência e o imperativo ético de que toda demanda, necessidade de saúde ou sofrimento devem ser acolhidos.

É desenvolvida com o mais alto grau de descentralização e capilaridade, próxima da vida das pessoas. Deve ser o contato preferencial dos usuários, a principal porta de entrada e centro de comunicação da Rede de Atenção à Saúde. Orienta-se pelos princípios da universalidade, da acessibilidade, do vínculo, da continuidade do cuidado, da integralidade da atenção, da responsabilização, da humanização, da equidade e da participação social. A Atenção Básica considera o sujeito em sua singularidade e inserção sócio-cultural, buscando produzir a atenção integral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

A implementação das ações acima descritas exige dos Municípios uma estrutura mínima composta pelas Unidades Básicas de Saúde (UBS) e por equipe multiprofissional composta por médico, enfermeiro, cirurgião-dentista, auxiliar ou técnico de saúde bucal, auxiliar ou técnico de enfermagem e agentes comunitários de saúde (Da infraestrutura e funcionamento da Atenção Básica, inciso I e V da Portaria nº 2.488/11 do Ministério da Saúde.

Avançando a discussão para os ditames da Constituição Federal, incide a disposição do artigo 199, §1º, dispondo que as instituições privadas somente poderão participar de forma complementar do SUS, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Assim, o que se vislumbra no município é que a terceirização completa do serviço na área da saúde acontece de maneira contínua e planejada, não configurando admissão pontual para complementar os serviços de saúde.

Portanto, do exame das contratações e do quadro de cargos municipal, pode-se concluir que as atividades que deveriam ser executadas por servidores efetivos estão sendo sistematicamente transferidas para empresas privadas e profissionais celetistas, sem indício de planejamento por parte da Administração Pública para substituir os profissionais por servidores efetivos.

É importante ressaltar que os serviços prestados no âmbito das Emergências 24 horas não representam atendimento de caráter eletivo, mas sim atendimento de urgência e emergência, motivo pelo qual configuram prestação básica do Poder Público, nos termos definidos pelo Ministério da Saúde, não estando sujeitos à terceirização.

Tal posicionamento está alinhado ao disposto pela Constituição do Estado do Paraná, que expressamente veda a contratação de terceiros para a realização de atividades que possam ser exercidas regularmente por servidores públicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

Veja-se que não se questiona a possibilidade de apoio da iniciativa privada para um melhor atendimento da população, desde que isso se dê de forma complementar como contribuição ao aprimoramento das ações públicas determinadas constitucionalmente. Tal comunhão de esforços, entretanto, não autoriza a terceirização da prestação de saúde básica mediante contraprestação pecuniária.

No caso em exame percebe-se o desvirtuamento do permissivo legal, pois o corpo clínico médico que atende a população em casos de urgência e emergência é composto, em grande parte, por profissionais oriundos de empresas privadas, afastando a ideia de complementaridade e configurando a terceirização do serviço.

O fato ainda representa ofensa ao princípio constitucional da universalidade de acesso aos cargos públicos, visto que as contratações noticiadas representam burla à obrigatoriedade de realização de concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Afirma-se, desde logo, não ser cabível a alegação de que as contratações visam não violar o art. 22, parágrafo único da LC nº 101/2000 – ou seja, contratar os agentes com o limite de despesa com pessoal ultrapassado, pois promover a contratação terceirizada dos agentes é cometer ofensa mais grave ao ordenamento jurídico.

Considerando o acima exposto, há indicativos de ilegalidade na terceirização de serviços públicos de saúde diante da ponderação do número de empresas e empregados privados prestando serviços de saúde, em detrimento do preenchimento das vagas de servidores efetivos existentes no município

O TCE-Pr¹ disponibilizou no seu portal orientações a serem seguidas durante a atual pandemia, destacando-se às seguintes considerações atinentes a contratação de pessoal:

¹ Disponível em <http://www.coronavirus.tce.pr.gov.br/atos-de-pessoal/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

É possível a contratação de profissionais da saúde para enfrentamento da Covid-19 por meio de chamamento/credenciamento?

A contratação emergencial de pessoal deve se dar, preferencialmente, por meio de processo de seleção simplificado, mediante publicação de edital com ampla divulgação, admitindo-se a ausência de provas de seleção e a adoção de outros critérios para classificação, em casos de extrema urgência ou impossibilidade técnica de realização de testes. A formalização do vínculo ocorre por meio de contrato.

Todavia, excepcionalmente para o enfrentamento da Covid-19, diante de eventual insucesso do processo de seleção simplificado - PSS, admite-se a possibilidade de chamamento/credenciamento mediante ampla divulgação de edital estabelecendo todos os requisitos e condições de contratação, de prestação dos serviços, valores, forma de pagamento e outros atinentes às contratações. Essa forma de contratação é residual (devem ser comprovadas a inviabilidade ou impossibilidade da contratação por meio de PSS).

Portanto, o pré-requisito para contratação de pessoal (plantões médicos) seria a tentativa de contratação via PSS - processo de seleção simplificado. Somente frustrada a opção anterior é que se cogitaria da utilização da figura do credenciamento, que deveria recair diretamente nas pessoas físicas dos profissionais prestadores dos serviços (ou em suas firmas individuais). Pontua-se que a contratação via credenciamento, ainda que diretamente da pessoa física, não é recomendada como regra pelo Tribunal de Contas, admitindo-se, excepcionalmente, maior flexibilidade em virtude da pandemia atual.

Não logrado êxito no PSS nem no credenciamento das pessoas físicas, somente a terceira alternativa seria a promoção de processo licitatório para a contratação de pessoa jurídica.

No processo de credenciamento ora analisado, nota-se que nenhuma das opções anteriormente suscitadas sequer foi ponderada pelo gestor municipal e pelos responsáveis pela Secretaria de Saúde, os quais optaram deliberadamente e diretamente pela formatação jurídica que deveria ser excepcional.

Notadamente, o município se utiliza da Pandemia do novo coronavírus para justificar a contratação por dispensa de licitação, porém tal argumento não se sustenta porque tal prática **potencialmente lesiva aos cofres públicos** já é comum no município de Fazenda Rio Grande, basta observar o contrato nº 075/2020, celebrado com a empresa MEDPRIME CLÍNICA GESTÃO E



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

SAÚDE S/A, que tem por objeto a contratação de empresa para fornecimento de Plantões Médicos para atendimento das demandas do Pronto Atendimento Municipal, realizada também por dispensa.

Observa-se que para justificar essa contratação, o ente ignorou as presentes recomendações e busca lograr êxito com empresa já parceira da gestão e, portanto, conhecedora dos procedimentos internos municipais.

2.3.2 EVIDÊNCIAS:

Evidência nº 01: Demonstra a Contratação anterior de Pessoa Jurídica para prestação de serviços médicos:

 **Prefeitura Municipal de Fazenda Rio Grande**
Coordenação de Contrato

CONTRATO Nº 075/2020
DL 055/2020

ID 3433




CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS QUE ENTRE SI FIRMAM O MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE E A EMPRESA MEDPRIME CLÍNICA GESTÃO E SAÚDE LTDA.

Pelo presente instrumento, de um lado com **CONTRATANTE**, o **MUNICÍPIO DA FAZENDA RIO GRANDE**, Estado do Paraná; Pessoa Jurídica de Direito Público Interno, inscrita no CNPJ sob nº 95.422.888/0001-02, com sede administrativa estabelecida na Rua Jacarandá, nº 300, Bairro Nações, Fazenda Rio Grande, Estado do Paraná, neste ato representado por seu Prefeito Municipal, Sr. **Marcio Claudio Wozniack**, brasileiro, casado, empresário, residente e domiciliado em Fazenda Rio Grande, portador da Carteira de Identidade RG, nº 3.558.084-0 - SSP-PR e inscrito no CPF/MF sob o nº 837.346.439-53, neste ato assistido pelo Procurador Geral do Município Sr. **Fabiano Dias dos Reis**, OAB/PR 45.402 em conjunto com a Secretária Municipal de Saúde, Sra. **Irani Aparecida dos Santos**, inscrita no CPF/MF sob o nº 603.389.469-34, doravante denominado **MUNICÍPIO CONTRATANTE**, e de outro lado, **MEDPRIME CLÍNICA GESTÃO E SAÚDE LTDA**, inscrita no CNPJ sob nº 23.481.981/0001-31, estabelecida à Rua Cajubi, nº 23, Bairro Santa Felicidade - Curitiba/PR, CEP 82.015-100, telefone: (41) 3010-

2.3.3 FONTE DE CRITÉRIO/CRITÉRIO:

O Art. 25, inciso III da Lei Nº 15.608 prevê no credenciamento a participação de pessoa física:

“Art. 25. O processo de credenciamento deve ser autorizado pela autoridade competente, ser processado mediante a elaboração de edital pelo órgão público interessado e atender aos seguintes requisitos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

I - Explicitação do objeto a ser contratado;

II - Fixação de critérios e exigências mínimas à participação dos interessados;

III - possibilidade de credenciamento a qualquer tempo pelo interessado, pessoa física ou jurídica; " (Art. 25, inciso III da Lei Nº 15608) "

2.3.4 RECOMENDAÇÃO:

Orienta-se ao Município de Fazenda Rio Grande que avalie a suspensão de pagamentos e a anulação do contrato administrativo celebrado, em decorrência da dispensa de licitação nº 101/2020, ante as ilegalidades apontadas.

Da mesma forma, orienta-se o jurisdicionado para que cientifique expressamente a Procuradoria Municipal do Município, bem como ao Sr. FÁBIO JÚLIO NOGARA para que avaliem concretamente, na qualidade de órgão responsável pelo respeito da legalidade nos procedimentos, o cumprimento ou não das formalidades cabíveis nos procedimentos de dispensa nº. 101/2020,

2.4 PESQUISA DE PREÇO INADEQUADA/SOBREPREGO NA CONTRATAÇÃO

2.4.1 CONDIÇÃO:

Após o envio dos documentos da execução dos serviços de saúde por meio do Canal de Comunicação – CACO nº 199102, notou-se que a demanda contratual partiu da Secretaria Municipal de Saúde do município, conforme memorando datado em 28/10/2020.

Os serviços contratados foram distribuídos todos através conforme as seguintes especificações por item:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

Parágrafo Primeiro: O objeto adquirido seguirá as especificações, quantidades e preço ofertado pela CONTRATADA, conforme Tabela abaixo:

ITEM	UNID.	QTDE	PRODUTO	Valor Unitário	Valor Total
1	Plantão 12H	600	Realização de serviços Médicos para plantões médicos conforme escala.	R\$ 1.536,00	R\$ 921.600,00

Observa-se que o município se valeu de apenas três orçamentos, sem procurar outras fontes de pesquisas, como valores pagos por municípios da região e pelo próprio município para plantões médicos

Destacamos que as decisões mais atuais de órgãos de controle² e a legislação correlata³, indicam que os entes públicos devem procurar **diversas fontes** para fins de trazer a melhor transparência possível na busca da economicidade para a Administração Pública sobre o preço praticado, e não unicamente basear-se em pesquisa de preços por meio de orçamentos. Todavia, não ficou evidenciado no processo de dispensa nº 101/2020 qualquer tipo de composição de preços além dos três orçamentos apresentados no processo

Além da deficiência das pesquisas de preços, algumas observações sobre o orçamento da empresa contratada suscita uma análise. O primeiro ponto de análise indica uma proposta com notório sobrepreço da empresa MEDPRIME CLÍNICA GESTÃO E SAÚDE S/A, pois houve contratação anterior, contrato nº 74/2020, em junho de 2020, pelo município de Fazenda Rio Grande com ela no valor de R\$ 1.392,00(um mil e trezentos e noventa e dois reais) por plantão médico de 12(doze) horas, ou seja, a referida empresa foi contratada pelo mesmo município há cinco meses, no pico da Pandemia pelo Corona Vírus, fato que poderia até elevar os preços dos plantões médicos, por um valor inferior ao contrato atual.

A referida empresa também foi contratada pelo município de Araucária, em março de 2020, por oferta de plantões médicos pelo valor de R\$ 115,50(cento e quinze reais e cinquenta centavos), conforme memória de cálculo por ele definida, tendo por base a tabela SUS. Vale salientar Araucária e

² Acórdão nº 4624/17 - Tribunal Pleno – TCE/Pr

³ Anexo V e VII-A, da Instrução Normativa Nº 5, de 26 de maio de 2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

Fazenda Rio grande que são municípios da região metropolitana, fato que não se mostra razoável a empresa ofertar o mesmo serviço por valores bem diferentes, indicando uma contratação mais onerosa e prejudicial ao município de Fazenda Rio Grande.

Além disso, outros municípios da região também contratam os serviços de plantões médicos a um valor bem inferior, como exemplo o município de Piraquara contratou recentemente plantões médicos por R\$ 101,53/hora trabalho, contrato nº 129/2020.

É importante destacar que o processo de compra pública possui etapas indispensáveis para que se configure o cumprimento dos princípios caros à República Federativa, bem como o princípio da segregação de funções.

Nesse sentido, cabe a cada órgão da entidade identificar as necessidades de determinados itens e repassá-las a um setor competente que formulará a requisição de acordo com as especificações técnicas necessárias para atender à necessidade pública identificada.

Com efeito, caberia ao Município demonstrar na etapa de pesquisa de preços que adotou minimamente as seguintes etapas:

1. Identificação dos servidores responsáveis pela pesquisa de preços;
2. Elaboração de um requerimento padrão de orçamento, contendo as condições de pagamento, a previsão do quantitativo e a especificação do item demandado e o local de entrega dos produtos, de modo uniforme a todos os fornecedores consultados;
3. Consulta de preços praticados por outros Municípios, preferencialmente da mesma região geográfica, dentro do mesmo período de tempo e com quantitativos semelhantes;
4. Envio de solicitação de orçamento aos fornecedores cadastrados previamente em sua base de dados;
5. Consulta de preços praticados no Nota Paraná ou em outras referências como o Banco de Preços em Saúde.

É importante cotejar ainda a formatação deste processo, de forma evidente, que **algumas etapas foram deliberadamente suprimidas**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

nestas contratações ou quiçá sequer tenham sido realizadas ou o foram por agentes distintos dos servidores públicos municipais, contraindo as premissas indicadas na lei de licitações.

É possível, necessário, e de responsabilidade da Administração fazer todos os estudos preliminares, levantamentos in loco e apropriações de dados reais, baseados na experiência pretérita do município, para a elaboração do Projeto Básico completo, incluindo a Planilha detalhada de cada serviço, baseada nas composições de custos unitários e serviços, nos estudos de viabilidade técnica e econômica, no fluxo de caixa da Administração, no cronograma físico e financeiro e de desembolso máximo suportado pela prefeitura, no planejamento dos serviços composto por todos os elementos.

Conforme previsão contida no artigo 6º, inciso IX da Lei Ordinária de Licitações, em matéria de obras e serviços, o projeto básico deve expressar o conjunto de “elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado (...)”. A propósito, o disposto no artigo 7º, §2º, inciso I prevê ser o projeto básico aprovado pela autoridade competente uma condição para a realização do certame.

O Município não apresentou uma planilha de composição de custos unitários do serviço, apenas indicou o preço por item e valor global, não detalhando os custos, as peças são fundamentais para que o Município consiga avaliar a vantajosidade na contratação, bem como eventual inexequibilidade que pode ser postulada pelos competidores ou a avaliação de futuros aditivos contratuais. Trata-se de exigência suficientemente exposta nos artigos 7º, §2º e 40, §2º da Lei Federal de Licitações, assim como na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2017.

2.4.2 EVIDÊNCIAS:

Evidência nº 1: empresa MEDPRIME CLÍNICA GESTÃO E SAÚDE S/A contratada pelo município de Araucária, em março de 2020, por oferta de plantões médicos pelo valor de R\$ 115,50 (cento e quinze reais e cinquenta centavos), conforme memória de cálculo por eles definida, tendo por base a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

tabela SUS, demonstrando o sobrepreço do contrato nº 174/2020 firmado pelo município de Fazenda Rio Grande.

Da Justificativa
A empresa MEDPRIME CLINICA GESTAO E SAUDE CNPJ 23,481,981/0001-31 apresentou pedido de credenciamento para a prestação de serviços médicos plantonistas na UPA, conforme Processo Administrativo nº 3.379/2020, acompanhado da documentação exigida no Edital de Credenciamento nº 003/2019, com data de vencimento da execução do contrato em 10/09/2020. A Comissão Permanente de Licitação da SMSA analisou a documentação apresentada e concluiu que a empresa atendeu às exigências editalícias, inclusive quanto aos prazos de validade das certidões apresentadas e autenticidade das certidões emitidas pela internet, deferindo assim o pedido de credenciamento.



2 de 198

Prefeitura do Município de Araucária
Secretaria Municipal de Saúde

Declaração do Ordenador da Despesa

Por todo exposto, declaro a adequação orçamentária e financeira da presente solicitação de abertura de Inexigibilidade de Licitação com a LOA e a compatibilidade com o PPA e a LDO, nos termos do Art. 16, II da LRF, e solicito ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal o deferimento deste procedimento, nos termos da Lei 8.663/93.

Araucária, 03 de Março de 2020.

CARLOS ALBERTO DE ANDRADE
Secretário Municipal de Saúde

QUADRO DE QUANTIDADES E CUSTOS

Item	Código	Unidade	Descrição	Quant.	Valor Hora Estimado	Valor Total Estimado
01	238631	Hora	Serviços de Plantões Médicos	5303	R\$ 115,50	R\$ 612.496,50

Evidência nº 2: Valores contratados pelo município de Fazenda Rio Grande, evidenciando o sobrepreço na contratação desses profissionais.

Parágrafo Primeiro: O objeto adquirido seguirá as especificações, quantidades e preço ofertado pela CONTRATADA, conforme Tabela abaixo:

ITEM	UNID.	QTDE	PRODUTO	Valor Unitário	Valor Total
1	Plantão 12H	600	Realização de serviços Médicos para plantões médicos conforme escala.	R\$ 1.536,00	R\$ 921.600,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

Evidência nº 3: Valores contratados pelo município de Piraquara, contrato 129/2020.



MUNICÍPIO DE
PIRAQUARA

Secretaria de
Saúde

CONTRATO Nº 129/2020

Contrato para fornecimento de Plantões Médicos, de Técnicos em Enfermagem e Motoristas visando assistir à população de Piraquara em virtude dos afastamentos diversos ocasionados pela doença causada pelo agente patológico SARS-CoV-2, que celebram o Município de Piraquara e a empresa Diretriz Serviços Médicos, Conservação e Gestão Empresarial Ltda.

O MUNICÍPIO DE PIRAQUARA, pessoa jurídica de direito público, com sede na Avenida Getúlio Vargas, 1.990, Centro – Piraquara-PR – CEP: 83301-010, inscrito no CNPJ/MF 76.105.675/0001-67, neste ato representada por seu Prefeito, Senhor MARCUS MAURICIO DE SOUZA TESSEROLLI, brasileiro, casado, engenheiro civil, portador da Cédula de Identidade Civil - RG nº 3.130.922-0/SSP-PR e CPF/MF sob nº 561.914.489-53, a seguir denominada CONTRATANTE e a empresa DIRETRIZ SERVIÇOS MÉDICOS, CONSERVAÇÃO E GESTÃO EMPRESARIAL LTDA, pessoa jurídica de direito privado, sita na Rua Antonio Escorsin, 1650, bairro São Braz, cidade de Curitiba, Estado do Paraná, inscrita no CNPJ/MF 15.352.600/0001-96, neste ato representada pelo Senhor PAULO MAIA DE OLIVEIRA JUNIOR, portador da Cédula de Identidade Civil R.G. nº 5.002.224-2/SSP/PR e CPF/MF 709.031.319-00 a seguir denominada CONTRATADA, acordam e ajustam firmar o presente Contrato, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e legislação pertinente, assim como pelas condições do Processo Administrativo nº 29535/2020/2020 – Dispensa de Licitação nº 23/2020, pelos termos da proposta da Contratada datada de 10 de julho de 2020 e pelas cláusulas a seguir expressas, definidoras dos direitos, obrigações e responsabilidades das partes.

CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO

O presente contrato tem por objeto a Contratação de empresa para fornecimento de Plantões Médicos, de Técnicos em Enfermagem e Motoristas, visando assistir à população de Piraquara em virtude dos afastamentos diversos ocasionados pela doença causada pelo agente patológico SARS-CoV-2.

CLÁUSULA SEGUNDA – VALOR CONTRATUAL

Pelo cumprimento do objeto ora contratado, a Contratante pagará a Contratada, o valor de R\$ 1.417.877,40 (Um milhão, quatrocentos e dezessete mil, oitocentos e setenta e sete reais e quarenta centavos), nas condições estabelecidas abaixo e na Cláusula Quinta.

ITEM	QTD	UND	DESCRIÇÃO	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
01	750	UND	Medico Generalista – Plantão 8 horas	R\$ 812,26	R\$ 609.195,00
02	1500	UND	Técnico de Enfermagem – Plantão 8 horas	R\$ 266,67	R\$ 400.005,00
03	270	UND	Técnico de Enfermagem Socorrista – Plantão 12 horas Diurno	R\$ 328,64	R\$ 88.732,80
04	270	UND	Técnico de Enfermagem Socorrista – Plantão 12 horas Noturno	R\$ 368,38	R\$ 99.482,60





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

2.4.3 FONTE DE CRITÉRIO/CRITÉRIO:

- Constituição Federal art. 37, *caput*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”

- Artigo 7º § 2º e 15, III, da Lei Federal nº. 8.666/93:

“Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

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

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

Art. 40 (...)

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante: (...)

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;”

- Instrução Normativa nº 03/2017 do Ministério do Planejamento:

“Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.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. §1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência."

- Acórdão 3545/2018-TCU:

"1.7.1.2.1. Identificação da fonte de informação e do agente responsável pela elaboração da pesquisa (Acórdão 2.451/2013 - Plenário);

1.7.1.2.2. identificação do servidor responsável pela cotação (Acórdão 909/2007 - 1ª Câmara);

1.7.1.2.3. empresas pesquisadas integrantes do ramo pertinente (Acórdão 1.782/2010 - Plenário);

1.7.1.2.4. empresas pesquisadas não vinculadas entre si (Acórdão 4.561/2010 - 1ª Câmara);

1.7.1.2.7. data e o local de expedição (Acórdão 3.889/2009 - 1ª Câmara);

1.7.1.2.8. inclusão das informações retro no processo da pesquisa, em especial, as memórias de cálculo e as fontes de consulta pesquisadas (Acórdão 1.091/2007 - Plenário)"

- Acórdão nº 1.920/2011-1ª Câmara - TCU

*"Assunto: DISPENSA DE LICITAÇÃO. DOU de 05.04.2011, S. 1, p. 113. Ementa: alerta à CEPLAC/SUPOR/AFLO no sentido de que, na formalização dos processos de dispensa de licitação, observe com rigor os preceitos da Lei nº 8.666/1993, em especial as hipóteses em que a licitação é dispensável (art. 24), a obrigatoriedade nas obras e serviços da **existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários** (art. 7º, § 2º, inc. II, c/c art. 7º, § 9º), a vedação da indicação de marcas (art. 7º, § 5º, c/c art. 7º, § 9º), os critérios de publicidade (arts. 16 e 26, "caput"), os casos em que é obrigatório o instrumento contratual (art. 62, "caput"), bem como os elementos que a instrução relacionados no*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

parágrafo único do art. 26 (item 9.7.6, TC-014.388/2005-9, Acórdão nº 1.920/2011-1ª Câmara). (grifo nosso)

- Acórdão nº 1.918/2011-1ª Câmara - TCU

"Assunto: DISPENSA DE LICITAÇÃO. DOU de 05.04.2011, S. 1, p. 112. Ementa: alerta à Superintendência Federal de Agricultura na Bahia quanto a necessidade de incluir, nos processos de dispensa de licitação, o projeto básico e a documentação comprobatória dos créditos orçamentários disponíveis, em observância aos arts. 7º, § 2º, I e III, c/c o § 9º, da Lei nº 8.666/1993 (item 9.5.3, TC-011.367/2006-3, Acórdão nº 1.918/2011-1ª Câmara)".

- Acórdão TCU nº 1750/2014 – Plenário

"22. (...)Assim, entendo pertinente que este Tribunal expeça orientação ao Sesi/RO, a exemplo do que fez em diversos outros precedentes envolvendo entidades do "Sistema S" (Acórdão 2.912/2010 – 2ªC, e Acórdãos 356/2011, 1.544/2008, 1.948/2011, e 2.965/2011, todos do Plenário), no sentido de que, doravante, atente para a necessidade de se:

22.1 - elaborar orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e de preços unitários quando do lançamento das licitações, a fim de balizar o julgamento das propostas com os preços vigentes no mercado e de possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa, de acordo com o art. 2º do Regulamento de Licitações da entidade, somente dispensando-a, motivadamente, naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário tal detalhamento; (grifo nosso)

22.2 - fazer constar, em anexo aos instrumentos convocatórios de licitações para contratação de serviços, demonstrativo contendo orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, ou informação, no edital, acerca da disponibilidade do orçamento estimado aos interessados e dos meios para sua obtenção;"

O Acórdão 7074/2020 do Tribunal de Contas da União no sentido de ser possível responsabilizar pessoa jurídica que contribui para o superfaturamento de serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

“Responsabilidade. Contrato administrativo. Superfaturamento. Solidariedade. Proposta de preço. Orçamento estimativo.

As empresas que oferecem propostas com valores acima dos praticados pelo mercado, tirando proveito de orçamentos superestimados elaborados pelos órgãos públicos contratantes, contribuem para o superfaturamento dos serviços, sujeitando-se à responsabilização solidária pelo dano evidenciado. Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler)”

2.4.4 RECOMENDAÇÃO:

Recomenda-se ao município de Fazenda Rio Grande que avalie a suspensão de pagamentos e a anulação dos contratos administrativos celebrados, em decorrência da dispensa de licitação nº 101/20, ante as ilegalidades apontadas.

Consideramos que o município deve reavaliar os preços praticados com a empresa contratada e avaliar fielmente se condizem com os valores de mercado e caso necessário efetuar os ajustes necessários na contratação.

2.5 DEFICIÊNCIA NOS MECANISMOS DE CONTROLE DA EXECUÇÃO

2.5.1 CONDIÇÃO:

Além da obscuridade na forma de execução dos serviços e nos parâmetros de preço utilizados, verificaram-se fragilidades nos dispositivos constantes no procedimento relacionados à exequibilidade do objeto proposto.

Isso porque há uma aparente deficiência nos mecanismos para controle e fiscalização da execução contratual, na medida em que o contrato celebrado não define quais documentos serão apresentados por ocasião da liquidação da despesa, seja no caso dos procedimentos realizados (relatórios), seja no caso do cumprimento da carga horária pelos profissionais (controle de frequência, escalas).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

O contrato celebrado não define, por exemplo, quais relatórios de atendimentos ou procedimentos, serão exigidos por ocasião de cada pagamento, item essencial para o cálculo dos valores a serem pagos, já que esses procedimentos possuem preços específicos individuais definidos na tabela referencial utilizada como parâmetro.

No caso das horas trabalhadas, não há definição dos documentos que devem acompanhar a nota fiscal para comprovar o cumprimento da jornada diária pactuada (escala, relação dos profissionais executores, dias, locais e horários da execução dos serviços, controle de frequência, atestes dos gestores e fiscais do contrato), inviabilizando a verificação de cumprimento da jornada diária pelos profissionais executores.

Nesse sentido, considerando a forma da execução do contrato, a medida adequada afigurar-se-ia no controle da jornada de trabalho dos funcionários por meio de ponto eletrônico. Isso porque a mera menção dos horários em que os profissionais deverão atuar é insuficiente e não garante o cumprimento da obrigação.

Nessa esteira, nota-se patente a ausência de fiscalização do município no sentido de exigir da contratada o cumprimento da jornada de trabalho pelos terceirizados. Muito embora o cumprimento da jornada de trabalho tenha sido exatamente a condição para a contratação e forma de pagamento definidos.

É importante pontuar que a definição genérica da carga horária não exime o município de realizar a fiscalização para averiguar o real cumprimento da jornada de trabalho pelos terceirizados, conforme obrigação disposta no Anexo VIII-B, da Instrução Normativa nº 05/2017 e na Lei Federal de Licitações, haja vista que o pagamento dos serviços de saúde está atrelado ao cumprimento da carga horária estabelecida em contrato, devendo ser realizada a glosa na fatura da empresa caso não haja o cumprimento da jornada de trabalho pelos contratados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

Cumprido ressaltar ainda que Administração, na condição de tomadora de serviços, sujeita-se à responsabilidade subsidiária em causas trabalhistas eventualmente interpostas pelos profissionais atuantes nos contratos gerenciados pela entidade examinada.

Assim, caso algum terceirizado ingresse na justiça do trabalho pleiteando o pagamento de horas extras em decorrência do acúmulo de horas trabalhadas, registradas em banco de horas, a municipalidade poderá ser acionada subsidiariamente para pagamento das verbas trabalhistas, haja vista a ausência de fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço ora constatada.

2.5.2 EVIDÊNCIAS:

Evidência nº 01: Contrato administrativo firmado (cláusula terceira). Cláusula vaga de acompanhamento e fiscalização. Parâmetros absolutamente inadequados frente ao objeto contratado.

DA FISCALIZAÇÃO:

Cláusula Terceira: A fiscalização da contratação será exercida pela servidora **Leticia Manzano Bueno**, matrícula nº **352.042**, a qual verificará a compatibilidade das especificações pactuadas, envolvendo a qualidade e quantidade. E ainda, deverá dirimir todas as dúvidas que surgirem no curso da execução do contrato e de tudo será dado ciência à Administração.

Parágrafo Primeiro: A fiscalização de que trata esta cláusula não exclui nem reduz a responsabilidade do contratado pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado. Ainda, não implica em corresponsabilidade da Administração ou de seus agentes e prepostos, em conformidade com o art. 70 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo Segundo: O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, indicando dia, mês e ano, bem como o nome dos funcionários eventualmente envolvidos, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados e encaminhando os apontamentos à autoridade competente para as providências cabíveis.

to foi assinado digitalmente por Cristiano Francisquevis e Luis Silva Dos Sa
as assinaturas vá ao site <https://www.portaldassinaturas.com.br/43> e utili

2.5.3 FONTE DE CRITÉRIO/CRITÉRIO:

- Lei Ordinária 4.320/1964:

"Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”.

- **Lei Federal nº. 8.666/1993:**

“Art. 54 (...) § 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam. (...)”

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: I - o objeto e seus elementos característicos; II - o regime de execução ou a forma de fornecimento; III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso; V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; (...)”

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.”

- Acórdão 5562/2019 Primeira Câmara, do Tribunal de Contas da União:

“De acordo com o artigo 62, caput, da Lei 4.320/64, o pagamento da despesa deve ser efetuado após sua regular liquidação. A liquidação da despesa é ato destinado a avaliar se as cláusulas contratuais foram cumpridas, gerando, assim, a obrigação de pagamento para a Administração. Destina-se a apurar o que, como, quanto e a quem pagar, para extinguir a obrigação. É na fase de liquidação da despesa que o fiscal do contrato ganha destaque, pois é ele quem fornece os elementos essenciais a informar o ordenador de despesa a respeito do cumprimento do objeto contratual, para pagamento à contratada. Não foi por outra razão que a Lei 8.666/1993 estabeleceu a obrigatoriedade de designação de representante da Administração, para acompanhamento e fiscalização do contrato, ainda que contratados terceiros para assisti-lo”. Arrematando o seu posicionamento, o relator afirmou que o ateste do fiscal dos contratos “não configurava mera formalidade, mas controle concomitante à execução contratual, realizado em cumprimento à disposição legal expressa (art. 67 da Lei 8.666/1993)”. Dessa forma, propôs, e o colegiado acatou, considerar procedente a representação, acolher as razões de justificativa apresentadas pelo superintendente regional do Dnit/CE, rejeitar as do fiscal dos contratos e aplicar a este a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00. Acórdão 5562/2019 Primeira Câmara, Representação, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.”

Fonte do Critério: Doutrina:

“O acompanhamento da execução do contrato é direito e dever da Administração e nele se compreendem a fiscalização, a orientação, a interdição, a intervenção e a aplicação de penalidades contratuais. Esse acompanhamento deverá ser feito necessariamente por um representante da Administração especialmente designado, sendo permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo. 3.2.1.1 Fiscalização: a fiscalização da execução do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

contrato abrange a verificação do material e do trabalho, admitindo testes, provas de carga, experiências de funcionamento e de produção e tudo o mais que se relacionar com a perfeição da obra, do serviço ou do fornecimento. A sua finalidade é assegurar a perfeita execução do contrato, ou seja, a exata correspondência dos trabalhos com o projeto ou com as exigências previamente estabelecidas pela Administração, tanto nos seus aspectos técnicos quanto nos prazos de realização, e, por isso mesmo, há de pautar-se pelas cláusulas contratuais, pelas normas regulamentares do serviço e pelas disposições do caderno de obrigações, se existente. Nos grandes empreendimentos é conveniente o estabelecimento da rede PERT-CPM, que possibilita a verificação do desenvolvimento da execução do projeto em todas as suas fases. O resultado da fiscalização deve ser consignado em livro próprio, para comprovação das inspeções periódicas e do atendimento às recomendações feitas pela Administração. No livro devem ser anotadas também as faltas na execução do contrato, que inclusive poderão ensejar sua rescisão (arts. 67, §1º, e 78, VIII). Consigne-se, por derradeiro, que a fiscalização não atenua nem retira as responsabilidades técnicas e os encargos próprios do contratado, salvo se expressamente ressalvados pela Administração, quando emite ordem diversa do contrato ou determina a execução de trabalho em oposição a norma técnica ou a preceito ético-profissional, em circunstâncias excepcionais criadas por interesse público superior⁴

Critério. Marçal Justen Filho: A Administração não pode receber, por liberalidade, objeto que não seja perfeito, pois não está investida de competência para praticar atos dessa natureza. Por isso, há o dever de rejeitar, total ou parcialmente, a prestação defeituosa. A aceitação de prestação defeituosa caracteriza falta grave do agente administrativo e poderá acarretar, inclusive, sua punição penal. A prestação poderá ser rejeitada não apenas se estiver em desacordo com o contrato. Ainda que inexistente contradição com o contrato, caberá a rejeição se o conflito se impuser com padrões e normas técnico-científicas. Tais padrões são inerentes ao desempenho da prestação, sendo dispensável sua expressa alusão no contrato.⁵

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO, 29ª ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo, Malheiros. 2004. p. 221.

⁵ JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17 ed. Ver. Atual. e ampl.. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 1276-1277.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

2.5.4 RECOMENDAÇÃO:

Caso o Município opte por manter o contrato, medida que não se recomenda, orienta-se que defina como serão realizadas as metodologias de confirmação da execução dos serviços, e ainda, mecanismos que possam oportunizar o acompanhamento *in loco* dos atos pelos servidores do Tribunal de Contas do Estado, além de fazer a definição dos critérios e forma de fiscalização do contrato. Para tanto, sugere-se que:

1. Exija-se a apresentação de relatório detalhado com a relação nominal de equipe destinada a executar as atividades, com as escalas e dias de trabalho dos profissionais, possibilitando o ateste *in loco* por meio de visitas técnicas a serem realizadas pelo Tribunal de Contas. No caso em tela, ainda, que o Município avalie a compatibilidade de horários na prestação de serviços pelos profissionais indicados pela pessoa jurídica;
2. Defina de forma clara e objetiva o objeto a ser executado, a forma de execução, os mecanismos de controle e fiscalização, os documentos e informações a serem exigidos por ocasião de cada pagamento;
3. Apesar do controle do cumprimento da carga horária ser de inteira responsabilidade da CONTRATADA, deve o mesmo ser comprovado por meio de mecanismos que possam garantir a jornada executada pelos contratados, sendo o controle eletrônico biométrico digital a alternativa mais eficiente; e
4. Avalie e demonstre controle de produtividade por meio de Autorização de Internação Hospitalar – AIH, Sistema de Informações Hospitalares do SUS – SIH, para registrar todos os atendimentos provenientes de internações hospitalares que foram financiadas pelo SUS e vinculadas aos pagamentos dos referidos contratos.

5.

3. ENCAMINHAMENTO

Dado o exposto, encaminha-se este Apontamento Preliminar de Acompanhamento, a fim de que o Município:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

- a) Pondere a respeito da imediata suspensão de pagamentos e a anulação dos contratos administrativos celebrados em decorrência da dispensa nº 101/2020, ante as ilegalidades apontadas;
- b) Que o município exija das empresas prestadoras dos serviços o controle de ponto eletrônico das atividades prestadas para assim validarem a execução dos serviços.
- c) Reflita sobre poder dever de autotutela, consagrado na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, que prevê que a “administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”
- d) Na hipótese de suspensão, anulação ou revogação do certame, encaminhe a este Tribunal informações contendo: 1) a avaliação das medidas que serão adotadas para a correção das eventuais impropriedades/irregularidades; 2) a avaliação e explicitação da forma de atendimento da necessidade pública que seria atendida pela licitação pública suspensa, anulada ou revogada durante o período necessário para a adoção das medidas destinadas a sanar as eventuais impropriedades/irregularidades; 3) o prazo estimado para a adoção das medidas destinadas a sanar as eventuais impropriedades/irregularidades. As informações devem conter, no mínimo, ação, responsável e prazo para conclusão.
- e) Na hipótese de suspensão, anulação ou revogação da licitação originária resultar em contratação direta, esta deverá: **1)** Estar amparada em situação fática que demonstre a urgência do atendimento à situação ensejadora de prejuízo ou comprometimento à segurança de pessoas, obras, serviços e equipamentos, além de outros bens públicos ou particulares; **2)** Perdurar somente pelo período estritamente necessário até a finalização do processo licitatório; **3)** Ser formalizada por contrato



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comissão Especial de Acompanhamento das Despesas da Saúde

administrativo que contenha cláusula resolutiva a ser acionada no momento em que for concluído o processo licitatório⁶.

- f) Encaminhe para o Tribunal de Contas do Estado do Paraná avisos e comprovantes de publicação dos atos praticados decorrentes das providências ora sugeridas, tais como suspensão do certame e relançamento do edital.

Diante dos fatos apontados acima, são necessárias as devidas providências no sentido de se esclarecer ou corrigir as inconformidades ou ilegalidades ora identificadas no edital no prazo estabelecido, sob pena de instauração de tomada de contas extraordinária com responsabilização dos agentes responsáveis, podendo resultar ainda nas penalidades previstas nos artigos 85 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas⁷, inclusive multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste no caso de lesão ao erário, assim como a possibilidade de visita técnica desta Corte de Contas para averiguação da situação relatada neste APA e das necessárias medidas a serem tomadas.

Esta análise não afasta outros atos e fatos não integrantes deste Apontamento Preliminar de Acompanhamento – APA e que sejam eventualmente constatados em outros procedimentos fiscalizatórios deste Tribunal.

TCE-PR, 30 de Novembro de 2020.

⁶ Acórdão 3474/2018. 2ª Câmara TCU. Processo 008.507/2018-0. Julgado em 08/05/2018. Relator: Min. André de Carvalho.

⁷ Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas:

- I – multa administrativa;
- II – multa por infração fiscal;
- III – multa proporcional ao dano e sem prejuízo do ressarcimento;
- IV – restituição de valores;
- V – impedimento para obtenção de certidão liberatória;
- VI – inabilitação para o exercício de cargo em comissão;
- VII – proibição de contratação com o Poder Público estadual ou municipal;
- VIII – a sustação de ato impugnado, se não sanada a irregularidade no prazo de 30

(trinta) dias.

Parágrafo único. Será comunicada à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal, conforme o caso, a decisão que determinar a sustação de ato, e à Secretaria de Estado da Administração e Previdência a decisão que declarar a inabilitação para o exercício de cargo em comissão e proibição de contratar com o Poder Público Estadual e à secretaria municipal correspondente no âmbito do município interessado

Portanto, o pré-requisito para contratação de pessoal (plantões médicos) seria a tentativa de contratação via PSS - processo de seleção simplificado. Somente frustrada a opção anterior é que se cogitaria da utilização da figura do credenciamento, que deveria recair diretamente nas pessoas físicas dos profissionais prestadores dos serviços (ou em suas firmas individuais). Pontue-se que a contratação via credenciamento, ainda que diretamente da pessoa física, não é recomendada como regra pelo Tribunal de Contas, admitindo-se, excepcionalmente, maior flexibilidade em virtude da pandemia atual.

