



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 262067/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE SAUDE DO VALE DO IGUAÇU
INTERESSADO: WEBER CAMPOS VITRAL
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 951/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei 8.666/93. Previsões editalícias indevidas – Monocraticamente deferida cautelar suspendendo o certame – Homologação da cautelar.

1. RELATÓRIO

O Dr. Weber Campos Vitral (OAB/ES 9.410) formalizou Denúncia em desfavor do Consórcio Intermunicipal do Vale do Iguaçu (CISVALI), em razão de supostas impropriedades contidas no Edital da Concorrência Pública 01/2022¹, quais sejam:

(i) Erro na ordenação das páginas; (ii) Dissonância “entre a efetiva natureza e finalidade do serviço e que está descrito no objeto do edital”, uma vez que “o serviço que este Consórcio pretende contratar não é a gestão de serviço de urgência e emergência, mas sim de gestão do SAMU-192, que são duas atividades que sabidamente, são tecnicamente distintas”. Inclusive, alguns itens específicos (23.1 e 10.3.1.1, por exemplo), deixam clara a distinção; (iii) O item 9.2.3², que regula a forma de comprovação da capacidade técnica operacional, prevê condição insuficiente para comprovar a qualificação das empresas. Além disso, a previsão de alternativas gera insegurança e a exigência de atestado relativo a farmacêutico é irregular (por tratar de parcela de diminuta relevância); (iv) A avaliação da proposta técnica permite “PONTUAR IGUALITARIAMENTE UMA EMPRESA QUE DEMONSTE EXPERTISE E EXPERIÊNCIA EM SAMU 192 COM OUTRA EMPRESA QUE TÃO SOMENTE PRESTA SERVIÇO DE REMOÇÕES MÉDICAS ENTRE HOSPITAIS”; (v) O item 5.1 é

OBJETO: Contratação de empresa especializada para gestão, operacionalização e manutenção de Unidade de Suporte Avançado – USA e Unidade de Suporte Básico – USB para atendimento móvel de urgência e emergência 24 horas à população na área de abrangência dos municípios consorciados ao CISVALI (Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Iguaçu).

09.2.3. Quanto à Qualificação Técnica - Art. 30 da Lei Federal 8.666/93:

a) Comprovação da Capacidade Técnica Operacional, através da apresentação de Atestado(s) de capacidade técnica, expedido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, comprovando que a licitante tenha fornecido e prestado serviços de atendimento pré-hospitalar móvel de urgência/emergência, e/ou serviços de remoção de pacientes com atendimento móvel de urgência/emergência, e/ou experiência na prestação de serviços de saúde de urgência/emergência, compatível em características com o objeto da licitação.

² Frise-se que os atestados não poderão ser emitidos pela própria licitante;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nulo, pois a previsão de que poderão participar do certame “*todas as empresas com ramo de atividade pertinente*” é por demais genérica; (vi) O item 10.3.1.1 é nulo³, pois trata de avaliação absolutamente subjetiva; (vii) O subitem 5.1.2, do item 10.4⁴, é nulo, pois prevê forma absolutamente subjetiva e sem qualquer fundamento claro para avaliação da proposta técnica; (viii) Os itens 13.1.2 e seguintes preveem o método de valoração da proposta técnica e do preço, não havendo justificativa para a preponderância da primeira. Além disso, alguns itens são contraditórios, prevendo critério Técnica/60% e Preço/40%, ao passo que a fórmula contida no regulamento prevê Técnica/70% e Preço/30%;

Conclusivamente, foi apresentado pedido nos seguintes termos:

Diante do exposto, requer-se respeitosamente a Vossa Excelência **o deferimento de medida cautelar para suspender a referida Concorrência**, e ao final dar provimento a esta Denúncia para que seja cancelado o presente Edital, para após serem corrigidos os equívocos, e ato contínuo que seja republicado o Edital.

O expediente foi autuado como Representação da Lei 8666/93 e distribuído a este julgador.

Por meio do Despacho 381/2022 (Peça 22), expedi a requerida medida de urgência, com a seguinte fundamentação:

Compulsando o Edital, acabo por dissentir do Representante quanto à avaliação do objeto licitado. Em nenhum momento observei as evidências indicadas no sentido de que “*o serviço que este Consórcio pretende contratar não é a gestão de serviço de urgência e emergência, mas sim de gestão do SAMU-192*”.

10.3. DO CONTEÚDO DA PROPOSTA TÉCNICA

10.3.1. A Proposta Técnica deverá ser composta pelos seguintes elementos:

10.3.1.1. Conhecimento da estrutura da saúde do Consórcio e Plano de Trabalho e Metodologia;

3 10.3.1.2. Experiência, capacidade da empresa e seus Responsáveis.

5.1.2. PLANO DE TRABALHO E METODOLOGIA (NT2) - PONTUAÇÃO MÁXIMA = 20 PONTOS

- Apresentação clara e objetiva do Plano de Trabalho idealizado para a prestação dos serviços previstos no escopo, da descrição das atividades e a inter-relação entre elas, dos métodos e dos critérios que serão utilizados, a estrutura organizacional correspondente, incluindo a logística que será empregada, o dimensionamento da equipe e demais recursos propostos, de forma a atender plenamente o objetivo da contratação.

5.1.2.1. Plano de ação - de, no máximo, 08 (oito) laudas, para resolução do desafio específico, de acordo com o raciocínio básico desenvolvido no item acima, detalhando as ações a serem desenvolvidas pela contratada;

5.1.3. A licitante deverá considerar, na elaboração do plano de trabalho, todos os elementos e itens desta proposta técnica, bem como os demais dados deste edital convocatório do

4 certame, para a adequada prestação de serviços, atentando para:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Reputo que o regramento é bastante coerente com o objeto indicado, qual seja, de gestão, operacionalização e manutenção de unidades de suporte para atendimento móvel de urgência e emergência.

Veja-se, por exemplo, que a expressa referência ao SAMU-192 no Item 23.1 trata da forma de operacionalização dos serviços de atendimento de saúde como um todo, e não de expressa previsão dos serviços que se pretende contratar:

23. DOS PRAZOS, CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO DO OBJETO E VIGÊNCIA

23.1. Os serviços serão prestados conforme especificado este Termo de Referência e nos exatos termos da legislação pertinente ao SUS – Sistema Único de Saúde, com observância dos princípios veiculados pela legislação, e em especial, universalidade, integralidade e gratuidade.

a) O atendimento de urgência e emergência móvel prioriza os princípios do SUS, com ênfase na construção de redes de atenção integral às urgências regionalizadas e hierarquizadas que permitam a organização da atenção, com o objetivo de garantir a universalidade do acesso, a equidade na alocação de recursos e a integralidade na atenção prestada.

b) A prioridade é prestar o atendimento à vítima no menor tempo possível, inclusive com o envio de médicos conforme a gravidade do caso e conforme a disponibilidade e a necessidade de cada situação, sempre no intuito de garantir a maior abrangência possível;

c) Quando acionado o 192, a ligação é atendida pela Central de Regulação de Urgências Localizada em Curitiba/PR, primeiro por técnicos em enfermagem que triam e classificam a emergência, e de acordo com a necessidade da ocorrência, transferem imediatamente a ligação ao médico regulador. Esse profissional pode responder em duas maneiras que são adaptadas a cada caso, com orientação por telefone (quando a situação do paciente pode ser resolvida por telefone, tanto por uma orientação de encaminhamento como outras orientações) ou deslocamento das viaturas (podendo ser acionada a USB a USA) e dependendo da situação, a central aciona o apoio das viaturas do transporte sanitário do município (ambulância branca), equipe do Corpo de Bombeiros, e da Polícia Militar;

(o destaque em vermelho não existe no original)

Verifico, contudo, que o regulamento possui grave problema, mas em sentido diametralmente oposto ao defendido pelo Proponente. Os serviços buscados, apesar de envolverem a necessidade de profissionais com alta qualificação, não são serviços que justifiquem licitação do tipo técnica e preço. Conforme o ensina Marçal Justen Filho:

As licitações de melhor técnica e de técnica e preço foram reservadas para situações especialíssimas, sendo a regra a licitação de menor preço.

(...)

Pode-se afirmar que a licitação de menor preço é cabível quando o interesse sob tutela do Estado pode ser satisfeito por um produto qualquer, desde que preenchidos requisitos mínimos de qualidade ou técnica. Já as licitações de técnica são adequadas quando o interesse estatal apenas puder ser atendido por objetos que apresentem a melhor qualidade técnica possível, considerando as licitações econômico-financeiras dos gastos públicos.⁵

⁵ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª edição, páginas 624/625.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Compulsando o Edital, não se verifica existir efetivo fundamento a demonstrar a possibilidade de uma técnica diferenciada ou de um projeto mais bem elaborado que possam satisfazer melhor às necessidades da comunidade. Fixando-se um padrão mínimo de qualidade, qualquer empresa apta a atingi-lo pode prestar os serviços adequadamente.

O detalhamento da avaliação da proposta técnica apenas sedimenta tal orientação, uma vez que foram incluídos itens cuja relevância para a seleção é absolutamente indefensável (v.g. “*análise da saúde dos municípios consorciados*”):

5.1.1. ANÁLISE DA SAÚDE DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS (NT1) - PONTUAÇÃO MÁXIMA = 20 PONTOS - Neste quesito a nota será atribuída em função da capacidade de análise e de visão da proponente dos serviços objeto da licitação. Deverá ser feita demonstração da abrangência dos trabalhos e do conhecimento e dos serviços a executar.

5.1.1.1. Análise da Saúde do Consórcio - de, no máximo, 02 (duas) laudas, no qual pormenorizará sua compreensão sobre a estrutura de saúde existente, análise da área de abrangência (ou análise da situação de saúde - perfil demográfico, sócio-econômico e epidemiológico), identificação dos pontos de atenção à saúde, serviços ofertados (ou perfil assistencial), fluxos de encaminhamento e identificação dos pontos de atenção à saúde - portas de entradas, hospital.

5.1.2. PLANO DE TRABALHO E METODOLOGIA (NT2) - PONTUAÇÃO MÁXIMA = 20 PONTOS - Apresentação clara e objetiva do Plano de Trabalho idealizado para a prestação dos serviços previstos no escopo, da descrição das atividades e a inter-relação entre elas, dos métodos e dos critérios que serão utilizados, a estrutura organizacional correspondente, incluindo a logística que será empregada, o dimensionamento da equipe e demais recursos propostos, de forma a atender plenamente o objetivo da contratação.

5.1.2.1. Plano de ação - de, no máximo, 08 (oito) laudas, para resolução do desafio específico, de acordo com o raciocínio básico desenvolvido no item acima, detalhando as ações a serem desenvolvidas pela contratada;

Novamente nos socorremos das lições de Marçal Justen Filho:

(...) os critérios de julgamento devem ser adequados e satisfatórios para avaliar o grau de vantajosidade as propostas em vista da natureza do interesse administrativo a ser satisfeito. A atribuição de pontuação por virtudes destituídas de utilidade para a Administração é incompatível com a sistemática legal. Ou seja, devem receber maior pontuação as propostas que forem tecnicamente superiores, mas tomando em vista as necessidades a serem satisfeitas ao longo da execução do contrato.⁶

A situação ainda é agravada pelo fato de que a avaliação da proposta técnica corresponde a 60% da nota das participantes, possuindo mais relevância que a proposta financeira, ao passo que não se logrou identificar qualquer justificativa válida para tal opção.

Cumpre salientar que o Tribunal de Contas da União já fixou posicionamento no sentido de que a “*é irregular a atribuição de excessiva*”

⁶ Op. cit. Página 633.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

valoração ao quesito técnica, em detrimento do preço, sem amparo em estudo suficiente a demonstrar a sua necessidade, uma vez que a adoção de critério desproporcional pode acarretar prejuízo à competitividade do certame e à obtenção da proposta mais vantajosa”, senão vejamos dois pedagógicos arestos:

23. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido que a estipulação de peso maior à nota técnica deve ser adequadamente justificada nos autos do certame. Como exemplo, transcrevem-se os seguintes excertos de Acórdãos:

Nas licitações do tipo técnica e preço, é irregular a atribuição de excessiva valoração ao quesito técnica, em detrimento do preço, sem amparo em estudo suficiente a demonstrar a sua necessidade, uma vez que a adoção de critério desproporcional pode acarretar prejuízo à competitividade do certame e à obtenção da proposta mais vantajosa. (Acórdão 743/2014-TCU-Plenário, relator: Augusto Sherman).

Em licitações do tipo técnica e preço, a instituição contratante deve sempre justificar, respaldada em estudos técnicos, quando o peso do critério preço for inferior ao do critério técnica. (Acórdão 768/2013-TCU-Plenário, relator: Marcos Bemquerer).

A adoção, em licitação do tipo técnica e preço, de peso excessivamente elevado para a pontuação técnica em relação à de preço, sem justificativa plausível, e de critérios subjetivos de julgamento das propostas contraria o disposto nos arts. 3º, 40, inciso VII, 44, § 1º, e 45, da Lei 8.666/1993. (Acórdão 2.902/2012-TCU-Plenário, relator: Augusto Sherman).

O estabelecimento de critério de pontuação técnica, em licitação do tipo técnica e preço, que valoriza excessivamente determinado quesito, em detrimento do preço, restringe o caráter competitivo do certame e compromete a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. (Acórdão 512/2012-TCU-Plenário, relator: Weder de Oliveira).

Nas licitações do tipo técnica e preço, a atribuição de pontuação distinta para técnica e preço demanda justificativa. (Acórdão 546/2011-TCU-Plenário, relator: Augusto Sherman).

O desbalanceamento entre critérios de técnica e preço torna possível o direcionamento da licitação, restringindo a competitividade e, conseqüentemente, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

número de propostas apresentadas. (Acórdão 309/2011-TCU-Plenário, relator: Augusto Sherman).

Em licitação do tipo técnica e preço, é necessária a ponderação entre os pesos dos índices técnico e de preço, explicitando no processo a fundamentação para os pesos atribuídos. (Acórdão 1.597/2010-TCU-Plenário, relator: Augusto Sherman).

(Acórdão 2251/2017-Plenário; Rel. Min. Augusto Sherman; Julgamento em 04.10.2017)

6. Nas licitações do tipo técnica e preço, é irregular a atribuição de excessiva valoração ao quesito técnico, em detrimento do preço, sem amparo em estudo suficiente a demonstrar a sua necessidade, uma vez que a adoção de critério desproporcional pode acarretar prejuízo à competitividade do certame e à obtenção da proposta mais vantajosa.

Representação relativa a concorrência conjunta Sesi-Senai, do tipo técnica e preço, objetivando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de consultoria e assessoria de imprensa, análise de noticiário, monitoramento e planejamento de ações em redes sociais, apontara, dentre outras irregularidades, critério de pontuação desproporcional e injustificado, uma vez que atribuiu peso na proporção de 70% para a proposta técnica e 30% para a proposta de preços. Realizadas as oitivas regimentais após a suspensão cautelar do certame, o relator destacou deliberação de sua relatoria sobre o tema (Acórdão 526/2013-Plenário), dirigida a essas mesmas entidades, na qual restou consignado que *“de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, para a distribuição privilegiada de peso em favor da nota técnica deveria restar caracterizada a complexidade do certame e o impacto sobre os preços contratados, estando acompanhada de estudo demonstrando que a disparidade verificada é justificável”*. Destacou ainda, desse precedente, que *“a simples adoção da licitação do tipo ‘técnica e preço’ já proporciona a contratação de propostas de melhor qualidade, uma vez que a técnica passa a compor a nota final do certame, abrindo possibilidade para que, a despeito de apresentarem custos superiores, empresas com técnica mais apurada vençam a disputa”*. Por fim, o relator lembrou que, por meio desse julgado, *“já havia determinado às referidas entidades (...) que se abstivessem de prever, em caso de licitação do tipo*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

técnica e preço, excessiva valoração atribuída ao quesito 'técnica', em detrimento do 'preço', sem amparo em justificativas técnicas suficientes que demonstrem sua necessidade, uma vez que a adoção de critério desproporcional pode acarretar prejuízo à competitividade do certame e à obtenção da proposta mais vantajosa ...". A despeito da revogação do certame pelas entidades, concluiu o relator pelo "não afastamento dos indícios de irregularidades apontados", motivo pelo qual propôs julgar a Representação parcialmente procedente, com expedição de determinação e ciência das irregularidades às entidades licitantes. O Tribunal acolheu o voto do relator. Acórdão 743/2014-Plenário, TC 019.659/2013-0, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, 26.3.2014.

(in Informativo de Licitações e Contratos nº 190 do Tribunal de Contas da União)

Finalmente, a própria fórmula de cálculo das propostas técnica e financeira diverge do peso previsto para cada uma delas, senão vejamos:

13. DA CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS

13.1. Análise da Proposta Técnica.

13.1.1. Os documentos contidos no ENVELOPE Nº 2 – PROPOSTA TÉCNICA serão analisados pela Comissão Julgadora da Licitação, que realizará a avaliação e classificação, de acordo com os critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado, procedendo à totalização dos pontos obtidos pelas licitantes na avaliação referida nos quesitos do presente edital.

13.1.2. A proposta técnica terá peso de 60% (sessenta por cento) na classificação final da proponente e será feita com base na pontuação do(a) coordenador(a) e do(a)s demais integrantes da equipe conforme Tabela de Pontuação da Proponente a seguir:

13.2.1. A Comissão Julgadora da Licitação determinará o Índice de Pontuação das Propostas Técnicas (IPPT), resultante da aplicação da seguinte fórmula:

$$IPPT = (TP/MTP) \times 70$$

Sendo:

IPPT = índice de pontuação da Proposta Técnica da licitante.

TP= total de pontos obtidos pela licitante (NT1 + NT2 + NT3).

MTP = maior total de pontos verificado entre as licitantes.

(o destaque em vermelho não existe no original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

13.3. Análise da Proposta de Preços.

13.3.1. A proposta de preço terá peso de 40% (quarenta por cento) na classificação final da proponente e será feita levando em consideração o critério de menor preço.

13.3.1. Em seguida à classificação das propostas técnicas, na mesma sessão pública, a critério da Comissão Julgadora da Licitação, se todas as licitantes desistirem da interposição de recurso em face do julgamento realizado ou, em data previamente divulgada na imprensa oficial, nos demais casos, os ENVELOPES Nº 3 – PROPOSTA DE PREÇOS serão abertos e rubricados, procedendo a Comissão Julgadora da Licitação à avaliação nos termos a seguir expostos.

13.3.2. Os documentos contidos no ENVELOPE Nº3 – PROPOSTA DE PREÇOS serão analisados pela Comissão Julgadora da Licitação, que verificará a exatidão das operações aritméticas realizadas pelo licitante e procederá às correções correspondentes, caso necessário, com vistas à apuração do valor final a ser considerado para fins de julgamento da proposta.

13.4. Nota da Proposta de Preços.

A seguir, a Comissão Julgadora da Licitação procederá atribuição de Notas às Propostas de Preços (NPP), consideradas válidas nos termos do estabelecido item 11. (Necessidade de Verificar) deste edital, mediante a aplicação da seguinte fórmula:

$$NPP = (MP/P) \times 30$$

Sendo:

NPP = Nota da Proposta de Preços.

MP = Média de Preços das Propostas válidas.

P = valor total proposto pela licitante.

Notas Acima de 30(trinta) pontos será atribuída a pontuação máxima de 30(trinta)

(o destaque em vermelho não existe no original)

Desta feita, verifica-se clara ofensa às diretrizes da Lei 8.666/93, com intenso potencial de possibilitar a seleção de proposta não vantajosa, de modo que, em razão da proximidade da sessão de licitação (remarcada para 25.04.2022), restam preenchidos os requisitos previstos no art. 300, do Código de Processo Civil⁷, para concessão da cautelar pleiteada.

2. VOTO

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

2.1. homologar o Despacho 381/22-GCFAMG, mantendo a cautelar por meio da qual foi determinada a suspensão da Concorrência Pública 01/2022 do Consórcio Intermunicipal do Vale do Iguaçu.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

⁷ Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. homologar o Despacho 381/22-GCFAMG, mantendo a cautelar por meio da qual foi determinada a suspensão da Concorrência Pública 01/2022 do Consórcio Intermunicipal do Vale do Iguaçu.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, VAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 20 de abril de 2022 – Sessão por Videoconferência nº

12.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente