TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	326778/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE PINHAIS
INTERESSADO:	ADRIANE DA SILVA JORGE CARVALHO, ANDERSON STRUGATA, INCS - INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS DA SAÚDE - MATRIZ, MUNICÍPIO DE PINHAIS, ROSA MARIA DE JESUS COLOMBO
ADVOGADO / PROCURADOR	BRUNO CORRÊA RIBEIRO
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 1268/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n. 8.666/93. **MUNICÍPIO DE PINHAIS**. Deferimento de medida cautelar. Despacho n. 733/23 - GCMRMS. Homologação pelo Tribunal Pleno.

1 RELATÓRIO

Trago à apreciação e homologação do Tribunal Pleno desta Corte o Despacho n. 733/23 – GCMRMS (peça 7), abaixo reproduzido, em que se deferiu a medida cautelar pleiteada pelo **INCS - INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS DA SAÚDE - MATRIZ**, por se verificar a presença de indícios de supostas irregularidades no Chamamento Público n. 020/2023.

> "**I –** Trata-se de Representação formulada por **INCS – INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA DA SAÚDE**, em face de supostas irregularidades ocorridas no Chamamento Público n. 020/2023, cujo objeto é a contratação de entidade previamente qualificada como Organização Social, na área de saúde, no âmbito do **Município de PINHAIS**, para celebração de contrato de gestão para o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde no Hospital Municipal Nossa Senhora da Luz dos Pinhais e na Unidade de Pronto Atendimento de Pinhais – UPA 24 horas. O Edital

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.P6VQ

estipula o valor máximo de R$ 3.312.185,34 (três milhões trezentos e doze mil cento e oitenta e cinco reais e trinta e quatro centavos) para a contratação e a execução terá o prazo de 12 (doze) meses, contados a partir de 1º/07/2023.

Alega o Representante que:

i) o hospital possui apenas 50 (cinquenta) leitos e o Edital confere pontuação maior para quanto mais leitos a empresa comprovar ter administrado. Ou seja, exige experiência acima da descrição do objeto, desbordando em muito do mínimo necessário;

ii) o objeto não possui motivação no Edital;

iii) a estimativa de preços é impraticável, pois sequer cobre os custos para a manutenção do serviço – apresenta indícios de inexequibilidade, bem como encontra-se em clara desconformidade com os preços atualmente praticados no mercado;

iv) o termo final do contrato está previsto para 1º/11/2024, portanto, quatro meses após o prazo final da execução, sem qualquer justificativa da Administração.

Ao final, requer a suspensão do Edital para que seja realizada nova pesquisa de preços, bem como a imediata suspensão do certame para viabilizar a revisão do item classificatório, excluindo-se a experiência da OS em unidades com mais de 100 (cem) leitos.

É o breve relato.

Em um juízo perfunctório de mérito, com fulcro nos arts. 282, § 1º, 400, § 1º-A, e 403, I e III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Paraná, ACOLHO o pedido de expedição de medida cautelar em face do município de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.P6VQ

Pinhais, para o fim de determinar a imediata suspensão do Chamamento Público n. 020/2023.

Em princípio, o deferimento da medida cautelar se justifica em razão do Edital exigir experiência da entidade muito acima da descrição do objeto.

Nos termos do art. 30, II e II, §§ 3º e 4º, da Lei n. 8.666/93, bem como do art. 37, XXI, da Constituição Federal, no que tange à certificação da qualificação técnica operacional, é possível a sua exigibilidade, desde que guarde compatibilidade com o objeto licitado, indicando quantitativos mínimos para tanto.

Todavia, no caso em exame, à revelia da lei, a exigência editalícia revela-se incompatível com o objeto do certame.

Trata-se, de acordo com o item 2.1 do Edital, de um hospital de pequeno porte, dotado de 50 (cinquenta) leitos que atendem às clínicas de Pediatria, Ginecologia-Obstetrícia e clínica médica, com a realização de cerca de 270 (duzentos e setenta) internamentos por mês.

Ainda que o hospital conte com apenas 50 leitos, o Edital estipula pontuação maior para participantes que possuam experiência que extrapola o objeto do certame. Observe-se os itens de avaliação:

1 (um) ponto para cada atestado de hospital (público ou privado) com até 50 leitos e/ou UPA Porte I; 3 (três) pontos para cada atestado de hospital (público ou privado) de 51 a 100 leitos e/ou UPA Porte II; 4 (quatro) pontos para cada atestado de hospital (público ou privado) de 101 a 200 leitos e/ou UPA Porte III; 5 (cinco) pontos para cada atestado de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.P6VQ

hospital acima de 200 leitos; e 2 (dois) pontos para cada atestado de Serviço de Urgência/Emergência (público ou privado).

A forma de avaliação excede o mínimo necessário para se cumprir o objeto do certame, configurando-se em uma exigência irregular, uma vez que pode dar azo à contratação de interessado que não ofereça a proposta mais vantajosa à Administração, bem como pode promover a exclusão de interessados mais aptos a fornecer um serviço de melhor qualidade por um melhor preço, concedendo privilégio a alguns participantes em detrimento de outros, fulcrado em uma motivação que não possui qualquer justificativa plausível, despida de fundamentos jurídicos ou técnicos.

A exigência de experiência da entidade acima da descrição do objeto licitado provoca a restrição da ampla competitividade, revelando indícios de possível direcionamento da licitação. Se a finalidade do Edital é relativa a um Hospital de Porte I/II, ela pode ser atendida por classificados que possuam essa mesma faixa de experiência.

O TCU traz precedentes que merecem ser seguidos, no sentido de admitir exigência de qualificação em um quantitativo máximo de 50% ao do objeto licitado:

ENUNCIADO: A exigência de comprovante de qualificação técnica (art. 30 da Lei 8.666/93) contendo quantitativos superiores a 50% do previsto para a execução, sem motivação específica, constitui restrição indevida à competitividade.

[...]

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.P6VQ

115. Concluindo, o autor ressalta que essa possibilidade é incontroversa, tanto na jurisprudência quanto na doutrina, já tendo sido inclusive sumulada no Tribunal de Contas da União (Súmula TCU 263/2011) e, concentrando-se no histórico de decisões do TCU acerca dos limites na imposição desses quantitativos, a recomendação é que as exigências sejam limitadas a 50% dos quantitativos previstos no instrumento convocatório.

[...]

118. Deste modo, as exigências de atestados para parcelas específicas do empreendimento devem ser admitidas, unicamente, quando se referirem a encargo materialmente relevante, com particularidade técnica ou executiva que o torne distinto do usualmente existente em outras obras de mesmo porte e tipologia.

119. Além disso, caso seja necessário a exigência de comprovação de execução de quantitativos acima dos 50% da previsão orçamentária essa situação deve ser justificada no processo, fato que não ocorreu nessa licitação.

120. A exigência de qualificação técnica é de extrema importância para tentar assegurar a contratação de uma empresa que tenha capacidade técnica compatível com o tamanho e especificidade dos serviços a serem contratados. Entretanto, uma exigência fora das exigências da Lei 8.666/1993 e da jurisprudência deste Tribunal pode restringir e/ou direcionar uma licitação. (Acórdão n. 2595/2021 – Plenário).

É vedado o estabelecimento de percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, para fins de comprovação da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.P6VQ

qualificação técnica dos licitantes, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados no processo administrativo relativo à licitação, previamente à publicação do respectivo edital, ou no próprio edital e em seus anexos. (Acórdão 2099/2009-TCU-Plenário).

A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que as exigências de atestados de capacidade técnico-operacional devem se limitar aos mínimos que garantam a qualificação técnica das empresas para a execução do empreendimento, de acordo com o disposto no art. 37 da Constituição Federal e o art. 3º da Lei 8.666/1993', e, dessa forma, o TCU 'não tem aceitado que se estabeleçam exigências excessivas, que possam restringir indevidamente a competitividade dos certames, a exemplo da comprovação de experiência em percentual superior a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos a executar (Acórdãos 1.284/2003; 2.088/2004; 2.656/2007; 608/2008; 2.215/2008 e 2.147/2009, 2.781/2017, 637/2017, 872/2016, 1931/2016, todos do Plenário). (Acórdão 1432/2010-TCU-Plenário).

A jurisprudência desta Corte estadual de Contas trilha o mesmo entendimento:

[...] à exceção de situações devidamente demonstradas com base em justificativa técnica plausível, a exigência de atestados de capacidade técnica deve se restringir às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto, e somente pode ser aceita até o limite 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar. 3 Representação da Lei n.º 8.666/1993 – Pregão

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.P6VQ

Presencial – Registro de Preços – Prestação de serviços de manutenção predial – Qualificação técnico-operacional – Suposta afronta ao disposto no artigo 30, § 1º, I, da Lei de Licitações – Restrição à competitividade – Inocorrência – Pela improcedência. I. É lícita a exigência de quantitativo mínimo por atestados, quando necessário à demonstração da capacidade técnico-operacional, devendo os mesmos se limitar ao mínimo hábil a garantir a execução do objeto da licitação, não se aceitando exigências excessivas, como em percentual superior a 50% do quantitativo a se executar; II. Pela improcedência. (TCE/PR, Acórdão n. 1161/16, Tribunal Pleno, na Representação n. 868322/14).

Ou seja, em se considerando que o hospital em questão possui 50 leitos, poder-se-ia exigir a comprovação (e fornecer a consequente pontuação) para interessados que atestem a operacionalização de até 25 (vinte e cinco) leitos. Não mais que isso.

Em que pese o motivo acima tratado já se consubstancie em razão suficiente para a concessão da cautelar pleiteada pelo representante, é de extrema relevância pontuar que há uma irregularidade ainda maior e que salta aos olhos no presente caso: a terceirização integral de serviços de saúde.

O objeto do Edital n. 020/2023, constante do item 2, denota que o escopo da contratação é a **gestão** do hospital e UPA de Pinhais, o que abrange o seu gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.P6VQ

Ou seja, abrange a totalidade dos mecanismos praticados dentro de um ente hospitalar: a terceirização é integral.

Todavia, o art. 199, § 1º, da Constituição Federal disciplina que as instituições privadas só poderão participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS), via convênio ou contrato de direito público, conforme se infere:

> Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.
>
> § 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.

No mesmo esteio, caminha a determinação da Lei n. 8080/90, nos arts. 24 e 25:

> Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.
>
> único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.P6VQ

> Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

Tais diretrizes basilares do funcionamento do Sistema Único de Saúde não estão sendo cumpridas pelo município de Pinhais, o qual claramente não transfere a ente particular parcela complementar do serviço de saúde na UPA e no Hospital Nossa Senhora da Luz dos Pinhais, e sim a gestão integral deles, o que é vedado constitucionalmente e através de lei federal ordinária.

É plenamente concebível o apoio da iniciativa privada com a finalidade de alavancar um melhor atendimento médico-hospitalar à população, mas isso precisa ser feito de forma complementar, como um incremento/apoio/aprimoramento das ações públicas.

O art. 4º da Lei Estadual n. 18.976/2016 determina que a participação complementar da iniciativa privada no SUS, no âmbito do estado do Paraná, depende de avaliação técnica prévia que seja apta a demonstrar a necessidade de complementação e ampliação da cobertura assistencial de saúde para “quando as disponibilidades já ofertadas de ações e serviços de saúde forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial aos usuários do SUS”.

Trilha o mesmo raciocínio o art. 130 da Portaria de Consolidação n. 1/2017 do Ministério da Saúde:

> [...] nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.P6VQ

cobertura assistencial à população de um determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada.

Desse modo, celebrar um contrato de gestão com uma organização social para gerir (notadamente de forma integral) os serviços de saúde de uma unidade de pronto atendimento/hospitalar não consiste em uma discricionariedade do administrador, uma vez que é necessário que a Administração demonstre que as ações de saúde prestadas de forma direta pelo ente público não podem ser realizadas de modo eficaz.

O TCU possui precedentes que seguem a mesma linha:

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. TRANSFERÊNCIA DO GERENCIAMENTO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE A ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. FALHAS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO. 1. Apesar de abrir mão da execução direta dos serviços de saúde objeto de contratos de gestão, o Poder Público mantém responsabilidade de garantir que sejam prestados na quantidade e qualidade apropriados. 2. Do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais deve constar estudo detalhado que contemple a fundamentação da conclusão de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção, avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.P6VQ

custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão. 3. A qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais deve ocorrer mediante processo objetivo em que os critérios para concessão ou recusa do título sejam demonstrados nos autos do processo administrativo.

[...] 7. Os Conselhos de Saúde devem participar das decisões relativas à terceirização dos serviços de saúde e da fiscalização da prestação de contas das organizações sociais, a teor do disposto no art. 1º, §2º, da Lei Federal 8.142/1990. (TCU, Acórdão n. 3239/203 – Plenário).

A comprovação de incapacidade de prestar o serviço de forma eficiente não foi realizada pela municipalidade, de modo que a terceirização não se revela admissível.

Ademais, por se tratar de uma UPA, os atendimentos prestados são de urgência e emergência, e não eletivos, de forma que se consubstancia em prestação básica do Poder Público, a qual não pode estar sujeita à terceirização.

Assim, mesmo em análise sumária, tal irregularidade salta aos olhos, de modo que demanda a concessão da presente cautelar para que, no âmbito de cognição exauriente, possa-se cuidar de forma acurada de tal apontamento.

Igualmente, é pertinente mencionar que a terceirização dos serviços de saúde na UPA e no Hospital Nossa Senhora da Luz dos Pinhais é objeto da Representação n. 462573/19, proposta pelo Ministério Público de Contas, que também examina a participação de servidores efetivos na execução dos serviços, em violação ao artigo 9º, III, da Lei n. 8.666/93, e o desatendimento à Lei de Transparência no que

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.P6VQ

se refere à divulgação dos dados relativos à execução das despesas do município de Pinhais.

Naqueles autos, o órgão ministerial ressaltou que, a despeito da previsão de 148 (cento e quarenta e oito) cargos criados por lei, em 1º/07/2019, existiam apenas 49 (quarenta e nove) deles ocupados, restando 99 (noventa e nove) vagos, os quais deveriam ter sido ocupados pela via legal da realização de concurso público. Aponta também que a terceirização para a Organização Social ocorre de forma contínua desde 2014, sem a aparente adoção de providências para a solução definitiva da questão.

Ou seja, a mesma organização social vem realizando a gestão de ambas as unidades de saúde de Pinhais desde 2014, o que revela fortes indícios de irregularidade e precisa ser objeto de controle por esta Corte de Contas.

Por fim, observo que não foi possível a localização do processo licitatório em sua integralidade no Portal da Transparência do município, reclamação mesma já insculpida no bojo da Representação n. 462573/19. Assim, faz-se necessário que o município disponibilize todas as informações referentes ao certame em página na rede mundial de computadores.

II – Diante do exposto, RECEBO a presente Representação e DEFIRO a liminar para suspender o certame até ulterior julgamento de mérito, bem como para determinar que o município disponibilize todas as informações referentes ao Chamamento Público n. 020/2023 em seu Portal da Transparência na rede mundial de computadores.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.P6VQ

III – Encaminhe-se à Diretoria de Protocolo, para:

a) efetuar a intimação, pelas vias mais céleres disponíveis, do município de Pinhais (na pessoa de seu representante legal), para que este cumpra imediatamente a presente ordem cautelar sob pena de responsabilização;

b) incluir na autuação o presidente da Comissão Especial de Seleção, **ANDERSON STRUGATA**, e a secretária de Saúde do município **ADRIANE DA SILVA JORGE CARVALHO**;

c) expedição, por via postal, mediante ofício registrado com aviso de recebimento, nos termos dos arts. 278, II e 380-A, I, do Regimento Interno, da citação do município de Pinhais, bem como de seu representante legal e dos Srs. ANDERSON STRUGATA e **ADRIANE DA SILVA JORGE CARVALHO,** para que apresentem defesa, no prazo de 15 (quinze) dias. A municipalidade deverá juntar aos autos cópia integral do processo licitatório, inclusive fase interna, bem como esclarecer os pontos apontados na exordial, com comprovação documental do alegado;

d) que o município disponibilize todas as informações referentes ao certame em seu Portal da Transparência na rede mundial de computadores;

e) por fim, alerto que a procedência da Representação poderá ensejar a aplicação das sanções previstas na Lei Orgânica desta Casa.

III – Transcorrido o prazo para apresentação de defesa, encaminhe-se o presente à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para suas respectivas manifestações."

2 VOTO

É o que trago à HOMOLOGAÇÃO deste Tribunal Pleno, em cumprimento ao rito do artigo 400, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Após lavrado o acórdão, encaminhem-se à Diretoria de Protocolo para acompanhamento.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.P6VQ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

I - Homologar o Despacho n. 733/23 (peça 7), do gabinete do Conselheiro Mauricio Requião de Mello e Silva;

II - após lavrado o acórdão, encaminhar à Diretoria de Protocolo para acompanhamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos CLÁUDIO AUGUSTO KANIA, MURYEL HEY e JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO.

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

Tribunal Pleno, 24 de maio de 2023 – Sessão Ordinária nº 16.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.P6VQ