



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO DE 05/08/2014 - ITEM 48

#### TC-000047/008/09

**Contratante:** Instituto de Previdência dos Municipiários de Catanduva.

**Contratada:** Unimed de Catanduva - Cooperativa de Trabalho Médico.

**Autoridade Responsável pela Abertura do Certame Licitatório, pela Homologação e Autoridade que firmou os Instrumentos:** Edson Andrella (Diretor Superintendente).

**Objeto:** Contratação de empresa operadora de plano de saúde para os funcionários municipais, seus dependentes e agregados.

**Em Julgamento:** Licitação - Concorrência. Contrato celebrado em 15-07-08. Valor - R\$4.799.805,24. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini, publicada no D.O.E. de 05-02-09, 04-03-09 e 19-04-11.

**Advogados:** Carla Costa Lanciano, Cristiane Zangirolamo Fidelis, Fabiana Nader Cobra Ribeiro, Flávia Cristina Rodrigues e Rodrigues, Marisa de Moura Andrade, Paola Sorbille Caputo, Paula Cristina Tomasini e outros.

**Fiscalizada por:** UR-8 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-8 - DSF-II.

### RELATÓRIO

Cuidam os autos do ajuste firmado entre o Instituto de Previdência dos Municipiários de Catanduva e a empresa Unimed de Catanduva - Cooperativa de Trabalho Médico, com o fim de operar plano de saúde para os funcionários municipais, seus dependentes e agregados.

Para tanto foi formalizada a Concorrência Pública nº 02/08, da qual resultou o Contrato s/nº, assinado em 15/07/08,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

ao preço estimado de R\$ 4.799.805,24<sup>1</sup> e com vigência aprazada para 12 meses.

Presentes autorização para licitar e parecer técnico-jurídico.

O instrumento convocatório foi publicado na imprensa oficial<sup>2</sup> e em jornal de grande circulação<sup>3</sup>. Quatro empresas retiraram o edital, mas somente uma apresentou proposta, a qual restou habilitada. Não houve interposição de recurso administrativo.

A fiscalização realizada pela Unidade Regional de São José do Rio Preto concluiu pela irregularidade da licitação e do contrato (fls. 351/358).

Apontou possível ausência de orçamento básico e pesquisa de preços, visto que a estimativa prévia ao certame teria sido obtida a partir de contratações anteriores celebradas pela própria autarquia.

Asseverou que os preços contratados incluíam o total de 6.192 beneficiários, pelo montante de R\$ 4.799.805,24. Mencionado valor superaria a previsão inicial de R\$ 3.702.057,36, correspondente ao atendimento de 5.923 beneficiários.

---

<sup>1</sup> Fl. 355

<sup>2</sup> D.O.E. de 27/05/08.

<sup>3</sup> Jornal "Diário da Região", de 27/05/08 – fl.295 – Tiragem: 22.000 exemplares.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Os interessados foram notificados mediante despacho de fl. 365. Em resposta, o responsável, Senhor Edson Andrella, apresentou as justificativas de fls. 366/374.

Argumentou que os recursos orçamentários teriam sido previamente reservados pela Administração.

Aduziu que os valores ofertados pela licitante vencedora considerariam a questão da sinistralidade da contratação. Para tanto, fez constar comparativo de preços unitários por faixa etária, que demonstrariam a viabilidade da proposta apresentada pela primeira colocada no certame, considerando titulares e dependentes.

Ressaltou que as despesas com a inclusão dos demais beneficiários, de maior valor *per capita*, seriam custeadas diretamente pelos funcionários.

Acrescentou que a população de tais beneficiários, denominados "agregados", foi constituída de pessoas idosas, as quais, se porventura contratassem diretamente no mercado, desembolsariam valores maiores do que aquele efetivamente ajustado, sendo que essa assertiva seria comprovada pela ausência de qualquer cancelamento de benefício por parte dos servidores municipais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Procedeu à juntada de pesquisas de preços realizadas em 19/02/09 e 02/03/09, que comprovariam a viabilidade dos valores praticados no presente ajuste (fls. 397/405).

Assessoria Técnica apontou outros óbices ao contrato em exame.

Sob sua ótica, a contratação de serviços de saúde para os servidores municipais não se coadunaria com as atividades desempenhadas pelo Instituto de Previdência do Município, vez que se encontrariam em dissonância com a Portaria MPAS nº 4.992, de 05/02/99, a qual, em seu art. 16, § 1º<sup>4</sup>, vedaria a instituição de regime previdenciário próprio com funções assistenciais.

Impugnou as exigências contidas nos itens 8.1.3<sup>5</sup> e 8.1.4<sup>6</sup> do edital, concernentes à indicação de hospital pertencente a

---

<sup>4</sup> § 1º Fica vedada a instituição de regime próprio de previdência social com atribuições de prestação de serviços de assistência médica e financeira.

<sup>5</sup> 8.1.3. As empresas proponentes deverão apresentar relação de hospitais credenciados, devendo nela constar, entre outros, pelo menos 01 (um) entre os abaixo relacionados e localizados em Catanduva:

- Hospital Padre Albino
- Hospital São Domingos

<sup>6</sup> 8.1.4. As empresas proponentes deverão apresentar relação de prestadores credenciados (médicos, laboratórios, clínicas, etc.). Dentre os serviços de diagnósticos credenciados devem constar, entre outros, ao menos 04 (quatro) dos seguintes Laboratórios Clínicos:

- Laboratório de Análises Clínicas Carlos Chagas
- Laboratório de Análises Clínicas Dr. Lauro
- Laboratório de Análises Clínicas da Fundação Padre Albino
- Laboratório de Análises Clínicas São Lucas
- Laboratório de Análises Clínicas Senna
- Laboratório de Anatomia Patológica e Citopatologia de Catanduva S/C Ltda.
- Laboratório Lab Unimed Catanduva
- CITOPAT – Laboratório de Patologia.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Plano de Saúde, para fins de comprovação de capacitação operacional de licitantes. Ainda questionada a designação, para tanto, de laboratórios vinculados a referidos hospitais.

Por derradeiro, mencionou a exigência de certidão negativa para demonstração da regularidade fiscal dos proponentes.

Assim, em conjunto com sua Chefia, propôs a notificação dos interessados (fls. 413/423).

Na mesma esteira, SDG propugnou pela oitiva dos responsáveis (fls. 424/425).

Além das objeções trazidas por ATJ, acrescentou que a garantia de participação no certame, segundo o item 18.1 do edital<sup>7</sup>, teria que ser recolhida antes da data da entrega dos envelopes<sup>8</sup>, em desacordo com a jurisprudência desta Corte.

Novamente notificados os interessados, sobreveio resposta protocolizada pela Autarquia às fls. 430/438.

Alegou que o pagamento de assistência médica não ocorreria mediante recursos próprios, mas sim por intermédio de contribuições específicas para tal finalidade, repassadas pela Administração nos termos da Lei Municipal nº 3.820 de 10/12/02, pelo percentual de 7% sobre o total mensal creditado em folha de

---

<sup>7</sup> 18.1. Os proponentes deverão efetuar o depósito para garantia da proposta (...) até o dia 26/06/08, impreterivelmente.

<sup>8</sup> Em 30/06/08.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

pagamento dos servidores ativos<sup>9</sup>, totalmente segregada das contribuições previdenciárias.

Informou que os valores correspondentes aos beneficiários “agregados” seriam descontados diretamente da folha de pagamento dos funcionários, assim como eventual diferença de preço, caso optassem por maior abrangência de atendimento no plano de saúde.

Argumentou que a certidão positiva de tributos com efeito de negativa, para fins de habilitação de licitantes, estaria contemplada no artigo 206 do Código Tributário Nacional, motivo pelo qual seria aceita no certame, caso fosse apresentada.

Afirmou que, dos 4 (quatro) hospitais existentes no Município, apenas 2 (dois) tinham estrutura para atendimento aos segurados, os quais, além dos planos de saúde próprios, também atenderiam outras operadoras.

Garantiu que mesma prerrogativa seria atribuída aos 9 (nove) laboratórios selecionados, dos quais somente 4 (quatro) deveriam estar credenciados junto à empresa licitante.

Asseverou que a exigência antecipada do recolhimento da garantia seria necessária para que fosse previamente

---

<sup>9</sup> Lei Municipal nº 3.820 de 10/12/02, art. 8º.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

assegurada sua validade, bem como assegurou que fora observado o prazo de 30 (dias) para mencionada retenção.

Assessoria Técnica consignou que os recursos para assistência médica efetivamente estariam segregados dos valores relativos ao recebimento de contribuições previdenciárias.

Todavia, por entender que as informações ofertadas pela origem não lograram reverter os demais apontamentos contidos na instrução do feito, propugnou pela irregularidade da matéria, em conjunto com sua Chefia às fls. 703/710.

Na mesma direção, SDG pronunciou-se pela irregularidade da licitação e do contrato (fls. 711/713).

Considerou indevida a exigência de credenciamento prévio de 4 (quatro) laboratórios, bem como de hospital pertencente a plano de saúde, para fins de habilitação de licitantes.

Por derradeiro, acentuou a ausência de pesquisa de preços e a antecipação do recolhimento de garantia, situações condenadas pela jurisprudência deste Tribunal.

É o relatório.

DA



## **VOTO**

De início, observo inexistirem impedimentos quanto à fonte de recursos destinada à presente contratação, haja vista que, para seu custeio, a origem demonstrou que em nenhum momento utilizou valores provenientes do regime previdenciário do Município.

Ainda não vejo óbice na redação do dispositivo do edital que exigiu prova de regularidade fiscal por meio de apresentação de certidão negativa, porque a faculdade de apresentação de certidão positiva com efeito de negativa está prevista em lei, conforme arts. 205 e 206 do Código Tributário Nacional, devendo, portanto, ser observada. Nesse sentido foi meu voto no TC-31237/026/07, acolhido por esta Câmara em 25/06/13. Ainda, consigno que não houve inabilitação por essa razão, na prática.

Não obstante tais circunstâncias tenham sido justificadas pela defesa, observo que a instrução dos autos apontou a existência de disposições editalícias de cunho restritivo, que acabaram por contaminar a licitação, haja vista que dos 4 (quatro) interessados que retiraram o instrumento convocatório, participou do certame somente 1 (uma) empresa.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Refiro-me à prestação da garantia de licitar antes do momento de apresentação dos envelopes, em dissonância com o procedimento prescrito pelo inciso III, do art. 31 do mesmo diploma legal.

Também merece reprovação a lista de hospitais e laboratórios estipulada pela autarquia, a partir da qual os licitantes indicariam seus estabelecimentos credenciados, para fins de comprovação de sua capacidade técnica.

Não desconheço julgados deste Tribunal nos quais tal procedimento tenha sido aceito, a exemplo do decisório proferido no âmbito do TC-1000/989/12<sup>10</sup>.

Contudo, no presente caso, de maneira diversa, a lista escolhida pela Administração recaiu sobre estabelecimentos pertencentes à licitante vencedora, incompatíveis com o princípio da impessoalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal.

Aliás, diante dessa irregularidade, a contratação anterior celebrada entre as mesmas partes foi reprovada por esta Corte nos autos do TC-1392/008/07<sup>11</sup>, *in verbis*:

*No mérito, a exigência (subitem 8.1.3 do edital - fls.21) para que as licitantes obrigatoriamente*

---

<sup>10</sup> Tribunal Pleno – Sessão de 10/10/12 – Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

<sup>11</sup> Tribunal Pleno - Sessão de 10/10/2012 - Substituto de Conselheiro Samy Wurman



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

*devessem ter, em sua relação de credenciados, pelo menos um dos seguintes hospitais: Padre Albino (este somente atende ao seu próprio plano de saúde), e o São Domingos (pertencente à contratada), restringiu a participação de demais potenciais interessados, haja vista que somente estas 02 (duas) empresas estariam aptas a participar do certame licitatório.( )*

*Isto porque, a empresa Padre Albino Saúde se absteve de apresentar proposta, por considerar insuficientes os valores estimados para a contratação (fls. 401), tornando-se, assim, como única proponente à vencedora, ora contratada, a Unimed de Catanduva.*

*Ademais, a exigência determinando que, pelo menos 04 (quatro) dos 09 (nove) laboratórios clínicos ali relacionados, constassem do rol de credenciados (subitem 8.1.4 do edital - fls. 21), reduziu, ainda, mais, o interesse de eventuais interessados, em concorrer no certame licitatório,*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

*pois 02 (dois) deles integravam aos hospitais retromencionados.*

Além das disposições editalícias que inibiram a participação de interessados na licitação, cumpre destacar que a Municipalidade deixou de proceder à prévia pesquisa de preços, a qual constitui medida apropriada para balizar os gastos públicos e estimar o orçamento básico, como prevê o artigo 43, inciso IV, do Estatuto das Licitações.

É cediço que a falta da cotação atenta contra a transparência do procedimento licitatório, tendo em vista que as propostas devem ser julgadas conforme os preços correntes no mercado.

No caso vertente, a peça orçamentária tomou por base o valor pago anteriormente à UNIMED, sem que se tenha providenciado consulta prévia junto a outros fornecedores, com vistas a angariar melhores preços.

Diante das considerações acima, acolhendo as manifestações de Assessoria Técnica, Chefia de ATJ e SDG, **voto pela irregularidade da Concorrência Pública nº 002/2008 e do Contrato, firmado em 15/07/08, entre o Instituto de Previdência dos Municipiários de Catanduva e a empresa Unimed de Catanduva – Cooperativa de Trabalho Médico,**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

aplicando em consequência as disposições do artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93.

Consigno que a invocação dos ditames do inciso XXVII, acima referido, importa que o atual Gestor informe a esta Egrégia Corte as providências administrativas complementares adotadas em função das imperfeições ora anotadas, comunicando, em especial, a eventual abertura de sindicância.

Ainda, com fundamento no artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, **aplico multa no valor correspondente a 200 (duzentas) UFESPs a Edson Andrella, Diretor Superintendente à época dos fatos**, a ser recolhida ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Contas do Estado, nas agências do Banco do Brasil, na forma da Lei 11.077, de 20 de março de 2002.

Decorrido o prazo recursal e ausente prova junto a este Tribunal do recolhimento efetuado, no prazo constante da notificação prevista no artigo 86 da Lei Complementar nº 709/93, o Cartório fica autorizado a adotar as providências necessárias ao encaminhamento do débito para inscrição na dívida ativa, visando posterior cobrança judicial.

**RENATO MARTINS COSTA**  
**Conselheiro**