



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 13/11/2013 EXAME PRÉVIO DE EDITAL - MUNICIPAL

PROCESSO: eTC-2760.989.13-7.
REPRESENTANTE: Labclim Diagnósticos Laboratoriais Ltda., por seu sócio José Carlos dos Santos Júnior.
ADVOGADO: Cristiano Roberto Guandalini (OAB/SP nº 160.438).
REPRESENTADA: Prefeitura do Município de Itapetininga.
ADVOGADOS: Natacha Antonieta Bonvini Medeiros (OAB/SP nº 302.678) e outros.
ASSUNTO: Representação formulada em face do edital da Chamada Pública nº 003/2013, certame que objetiva o credenciamento de empresas prestadoras de serviços de exames laboratoriais para pacientes da rede básica de saúde, conforme preços fixados pela Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses e Materiais Específicos do Sistema Único de Saúde - SUS.

RELATÓRIO

Labclim Diagnósticos Laboratoriais Ltda. subscreveu pedido de impugnação do edital da Chamada Pública nº 003/2013, da Prefeitura do Município de Itapetininga, certame voltado ao credenciamento de empresas prestadoras de serviços de exames laboratoriais para pacientes da rede básica de saúde, conforme preços fixados pela Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses e Materiais Específicos do Sistema Único de Saúde - SUS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Pautou-se no argumento de que o correspondente instrumento convocatório mencionara serviços estranhos à Tabela SUS, como transporte de materiais e/ou amostras e coleta domiciliar, defendendo, com isso, que a hipótese exigiria a seleção de fornecedores a partir de processo de licitação.

Prevalecendo, contudo, o conceito de credenciamento, consignou, ainda, crítica ao modelo de distribuição dos serviços entre as empresas, sugerindo, no lugar do sorteio, a livre escolha por parte dos usuários.

Destacou, igualmente, a ausência de quantidades estimadas de exames, além do fato de se remeter à Secretaria Municipal de Saúde a competência para fixar os valores correspondentes a serviços não previstos nas Tabelas SUS e AMB.

O pedido foi concluído com a impugnação ao fato de o edital omitir hipótese de impugnação ou recurso administrativo, o que reforçaria a tese da nulidade de todo o processo.

A matéria apresentava-se premente e os fundamentos utilizados pela representante contavam com verossimilhança suficiente para recomendar a cognição liminar do pedido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Nesse sentido, o despacho que proferi em 14/10/13, publicado no DOE de 15 (eventos 10.1 e 14.1), conteúdo referendado por este E. Plenário na Sessão de 16 (evento 31.3).

A Prefeitura de Itapetininga compareceu com informações, acompanhadas da versão oficial do edital (eventos 20.1 e 20.3).

Defendeu o Senhor Prefeito que "o laboratório cadastrado será responsável pela análise do material e entrega do resultado" e que "o preço estipulado na Tabela SUS engloba os serviços e materiais (...) de maneira que todos os procedimentos necessários ao desenvolvimento e execução destes serviços são contemplados pelos preços estabelecidos na Tabela SUS".

Nesse sentido, inclusive no que se refere ao transporte e coleta domiciliar de material para análise, a Resolução ANVISA RDC nº 302/05 daria suporte ao modelo adotado.

Falou, mais ainda, do treinamento de pessoal, atividade que consistiria na orientação do funcionário da Unidade de Coleta quanto às instruções de preparo do paciente e agendamento do exame, não implicando, portanto, qualquer custo a mais para as credenciadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Disse também sobre a atribuição de valores que excepcionalmente não constem das Tabelas SIA/SUS e AMB.

Observou tratar-se de situação em que a Secretaria de Saúde deve prestar o atendimento por força de “ordem judicial, social ou interveniência médica”, hipóteses em que a Administração reservaria o direito de aferir os correspondentes valores de mercado.

Esclareceu que o sorteio entre as credenciadas será de natureza classificatória, tendo em vista o estabelecimento de ordem de rateio dos locais em que os serviços serão prestados, considerando o volume de serviços e quantidade de empresas credenciadas, bem como preservada a opção de escolha dos beneficiários pelos locais que lhes sejam mais convenientes.

A Prefeitura ainda buscou demonstrar que o processo administrativo de licitação consignou estimativas de exames laboratoriais obtidas a partir da amostragem de procedimentos realizados no exercício de 2012.

Tendo em vista a impossibilidade de se estimar todos os 458 (quatrocentos e cinquenta e oito) exames previstos na Tabela SUS, os dados disponibilizados bastariam para dimensionar dos futuros fornecimentos com a devida conveniência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Por último, afastou a alegação de que o instrumento se ressentiria da previsão de recurso administrativo, porquanto ínsito ao procedimento que a hipótese decorreria dos preceitos das Leis Federais nºs 8.080/90 e 8.666/93, normas expressamente mencionadas no preâmbulo do edital.

Com esses elementos os autos seguiram para a ATJ, que se manifestou por meio de sua insigne Chefia (evento 36.1).

Concordou, de início, que os serviços laboratoriais inserem-se no contexto das ações voltadas à manutenção da saúde e cujo gerenciamento e aplicação no território dos Municípios, no âmbito da sistemática do SUS, constitui atributo das Prefeituras correspondentes.

A Assessoria Técnica, contudo, não se convenceu que todo o objeto descrito no edital encontra-se no limite da Tabela do SUS, notadamente a coleta domiciliar de material para análise, o que, portanto, encaminharia para a inviabilidade do credenciamento nesse específico aspecto.

Destacou, a propósito, prescrições do "Manual de Apoio aos Gestores do SUS: Organização da Rede de Laboratórios Clínicos", publicação do Ministério da Saúde que, de certo modo, aborda a extensão da referida tabela de preços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Mais ainda, a atribuição conferida à Secretaria de Saúde de fixar preços extraordinários seria incabível.

No mais, sensibilizou-se com as justificativas apresentadas para as questões relativas ao direito de recurso administrativo, às estimativas de exames e à forma de aproveitamento das empresas que serão credenciadas, sugerindo, neste último aspecto, recomendação à Prefeitura para que observe a distribuição geográfica dos pontos de coleta/análise, tendo em vista assegurar a amplitude dos atendimentos.

O d.MPC, acompanhando as conclusões da Chefia de ATJ, subscreveu parecer no sentido da procedência parcial da representação, propugnando, inclusive, pela anulação do certame (evento 39.1).

SDG, por fim, igualmente se manifestou no sentido da procedência parcial da representação (evento 42.1).

Adotou posição favorável ao credenciamento, condicionando o procedimento, contudo, exclusivamente aos itens que efetivamente encontram cotação na tabela unificada de procedimentos do SUS.

Nesse sentido, ao menos a coleta domiciliar não seria passível de fornecimento por meio do credenciamento,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

oportunidade em que restaria a proposta de que a Prefeitura excluísse outros serviços que eventualmente não encontrem correspondência com a Tabela do SUS.

Conferiu razão à representante, mais ainda, no que se refere ao modelo de distribuição dos serviços entre as credenciadas e à atribuição dada à Secretaria de Saúde para definir preços extraordinários.

Ou seja, o critério de divisão dos serviços deveria pautar-se na identificação do potencial de oferta do serviço de saúde no mercado entre os credenciados, assim como não caberia, no contexto de credenciamento baseado em tabela de preços pré-fixada, a valorização de serviço estranho ao aludido tabelamento.

É o relatório.

JAPN



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

O objeto pretendido pela Prefeitura de Itapetininga insere-se no rol de ações e serviços de saúde atribuído ao Município por força do Sistema Único de Saúde (SUS).

Inegável, portanto, que o oferecimento de exames laboratoriais à população da região atende aos princípios da universalidade de acesso, igualdade de assistência, bem como à descentralização da rede de serviços¹.

Compete ao Município, ainda, o planejamento das ações, atributo que, compreendo, fundamenta a escolha do modelo de fornecimento dos correspondentes serviços.

No caso presente, a representante impugnou instrumento denominado "chamada pública", o qual se propõe ao credenciamento de laboratórios de análises com adesão à Tabela Unificada do SUS.

O conceito de credenciamento não conta com amparo normativo, implicando, por construção doutrinária e jurisprudencial, método de seleção de fornecedores para o atendimento de demandas públicas cujas características propiciam a

¹ cf. Art. 7º da Lei nº 8.080/90.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

eleição da oferta mais vantajosa fora do ambiente da licitação, sem com isso prejudicar o tratamento isonômico dos candidatos.

Considerando que a representante iniciou sua demanda dizendo de serviços que não encontrariam amparo na Tabela SUS, destaquei a questão como prejudicial de mérito.

Concluo, em boa parte, que o chamamento para credenciar laboratórios de análises é válido e eficaz, desde que rigorosamente circunscrito aos preceitos do Sistema Único de Saúde, notadamente sua tabela referenciada de preços.

Assumindo tal premissa, parece-me seguro admitir que o caso concreto amolda-se ao modelo de chamamento, inclusive no que se refere ao transporte do material coletado e ao treinamento de servidores.

Como fundamento dessa assertiva, aproveito a referência ao Manual de Apoio aos Gestores do SUS², feita

² **"2.5 Funcionamento e logística da rede laboratorial**

Ao longo de todo o Manual, sugere-se que a forma de organização mais adequada para garantir a boa qualidade dos exames e economia de escala em geral é a estruturação de postos de coleta ligados a laboratórios que realizem exames para uma dada população de abrangência.

Os postos de coleta facilitam o acesso dos pacientes aos exames laboratoriais, evitando o seu deslocamento para localidades onde estão situados os laboratórios. Esses postos podem ter o mesmo responsável técnico que o laboratório de processamento de exames, o que otimiza os recursos humanos existentes e garante a supervisão técnica de postos localizados em unidades de saúde ou em municípios em que não há profissionais de nível superior especializados em laboratório clínico.

Do ponto de vista dos investimentos e custos operacionais, os postos de coleta requerem um volume menor de recursos financeiros e de pessoal. Assim, a centralização de exames permite maior economia de escala do que a pulverização de laboratórios, ao propiciar a otimização de bens móveis, equipamentos, infra-estrutura, material de consumo, recursos humanos, entre outros. A quantidade de postos de coleta e dos laboratórios de processamento de exames para realizar os procedimentos mencionados deverá ser definida após estudo que contemple a população de abrangência (cobertura), a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

primeiramente pela Chefia de ATJ, publicação que indica a agregação financeira dessas atividades instrumentais aos serviços laboratoriais que as requerem, estando, portanto, dentro do escopo do chamamento em questão.

Não tenho a mesma segurança no que se refere à coleta domiciliar prevista no item 5.5 do edital.

Muito embora a Lei Orgânica do SUS estabeleça um subsistema de atendimento e internação domiciliar³, confesso que

topografia e a especificidade regional, visto que esses fatores interferem diretamente na manutenção da qualidade e integridade do material biológico através do transporte, acondicionamento e armazenamento das amostras.

Do ponto de vista do funcionamento dessa rede, é importante assinalar alguns pontos. O paciente, após a consulta médica, seguindo orientações de preparação para os diversos exames, poderá fazer a coleta do material biológico e levar ao posto (por exemplo, no caso de exame coprológico), ou comparecer ao posto para a realização da coleta (no caso de exame de sangue). Os postos de coleta devem estar localizados o mais próximo possível dos pacientes, mas, a princípio, não devem distar mais de uma hora do laboratório de processamento de exames. A conservação do material biológico por maior período de tempo só é possível mediante a adoção de medidas específicas que permitem um maior tempo de transporte sem comprometer a confiabilidade dos resultados (por exemplo, a separação de elementos sólidos do sangue, a retirada do soro, a realização de primeira sementeira, entre outras) - grifei.

A identificação correta das amostras colhidas é fundamental, pois o laboratório de processamento de exames poderá receber material de vários postos de coleta e da demanda própria da unidade em que está localizado (seja um ambulatório geral, especializado, policlínica, ou hospital). Assim, cada posto de coleta externo deve identificar as amostras de material para exames de seus pacientes com etiquetas, antes de enviá-las para a central de processamento. A amostra deverá contar com um sistema de transporte eficiente e em condições adequadas de acondicionamento que garanta a integridade do material transportado. O Anexo 8 apresenta as recomendações técnicas para a coleta de exames, o transporte e o acondicionamento adequado de material biológico - grifei.

É também importante a adoção de mecanismos de monitoramento contínuo da qualidade do processamento dos exames, visando assegurar resultados confiáveis. Da mesma forma, deve haver um fluxo claro de encaminhamento de laudos de exames para os postos de coleta e/ou unidade de origem dos pacientes, de forma segura e confiável, visando garantir que o paciente tenha acesso ao resultado oportunamente (cf. <http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/index.html>).

³ Art. 19-I. São estabelecidos, no âmbito do Sistema Único de Saúde, o atendimento domiciliar e a internação domiciliar.

§ 1º Na modalidade de assistência de atendimento e internação domiciliares incluem-se, principalmente, os procedimentos médicos, de enfermagem, fisioterapêuticos, psicológicos e de assistência social, entre outros necessários ao cuidado integral dos pacientes em seu domicílio.

§ 2º O atendimento e a internação domiciliares serão realizados por equipes multidisciplinares que atuarão nos níveis da medicina preventiva, terapêutica e reabilitadora.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

ao percorrer a Tabela Unificada⁴ não consegui dela abstrair tal serviço adjeto ao exame de laboratório.

Mesmo o argumento defendido pela Prefeitura, de que a hipótese estaria prevista no Regulamento Técnico estabelecido pela ANVISA para o funcionamento de laboratórios clínicos (Resolução RDC nº 302/05), não se aproveita, ao menos nesse aspecto específico, uma vez que tal instrumento não gera, por si, interface com o Sistema Único de Saúde.

Vejo-me, nos exatos limites deste procedimento, na contingência de afastar a aquisição desse serviço do chamamento, por falta de amparo na Tabela SUS, dado objetivo de que ora disponho para avaliar a questão.

Assim examinada a premissa, resta aferir as demais questões propostas na vestibular, às quais confiro juízo de procedência parcial.

Acompanho, em princípio, a instrução unânime que afastou qualquer sorte de controvérsia das disposições do edital quanto à impossibilidade de incidência de recursos administrativos

§ 3º O atendimento e a internação domiciliares só poderão ser realizados por indicação médica, com expressa concordância do paciente e de sua família.

⁴ cf. pesquisa de procedimentos publicado, grupo: ações de promoção e prevenção em saúde, subgrupo: ações coletivas/individuais em saúde, forma de organização: visita domiciliar. <http://sigtap.datasus.gov.br/tabela-unificada/app/sec/inicio.jsp>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

por parte das interessadas e da ausência de estimativas de quantidades de serviços projetados pela Prefeitura.

No primeiro caso, independentemente de expressa disposição, espera-se que a Administração assegure às interessadas o eventual exercício da garantia constitucional de peticionamento.

No segundo, trouxe a Prefeitura evidências de que o processo administrativo foi informado com o histórico de atendimentos do exercício de 2012, o qual dimensiona a demanda e permite às interessadas vislumbrar a estrutura que haverão de dispor para a execução dos serviços.

Acresça-se a isso o fato de que os exames encontram-se desde logo relacionados na Tabela Unificada, referência comercial que orientará os contratos ou convênios que serão firmados.

Ainda não vejo procedência, conforme manifestado pela Chefia de ATJ e d. MPC, na questão relacionada à distribuição dos serviços entre as empresas que vierem a ser habilitadas no processo de credenciamento.

Contrariamente ao alegado na inicial, o formato proposto no instrumento não conflita com a liberalidade dos pacientes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

em buscar locais de coleta de material para exames, implicando, sim, critério que imprime ao procedimento tratamento isonômico e objetivo, se e somente se mais de uma empresa vier a ser habilitada.

No caso, o Anexo I do edital arrola, entre Unidades Básicas de Saúde (UBS), Unidades de Saúde Família (USF), Prontos-Atendimentos (PAS) e Casa do Adolescente, todas as unidades de saúde distribuídas pelo Município que, suponho, estarão desde logo aptas a atender os pacientes e receber material para análise.

Tal alocação geográfica, portanto, não será alterada pelo correspondente modelo de distribuição entre as credenciadas, caso, reitere-se, mais de uma empresa alcançar tal status ao termo final do chamamento.

Disso compreendo que o sorteio voltado à repartição dos serviços não se contrapõe à norma.

De mais a mais, o edital também prevê ordem de prioridade (item 2.3), a qual me parece de igual razoabilidade e com característica de *discrímen* compatível com os princípios constitucionais, porquanto estabelece que as entidades públicas terão preferência às filantrópicas, às privadas sem fins lucrativos e às privadas com fins lucrativos, respectivamente nessa ordem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

De outra parte, tem razão a representante no que se refere à previsão da possibilidade de o órgão gestor do SUS no Município (Secretaria de Saúde) ser chamado a arbitrar preços extraordinários (item 3.4).

Cabe destacar, a propósito, que a Prefeitura esclareceu que a medida prestar-se-ia ao atendimento de situações limite, como no caso de exames determinados por ordem judicial ou interveniência médica.

Isso, entretanto, não me sensibiliza.

Afinal, além da viabilidade do chamamento ter como fundamento de existência o fato de os serviços contarem com referência de preço pré-estabelecida e insuscetível, no caso, de disputa licitatória, as hipóteses mencionadas pela Prefeitura são pontuais por excelência, devendo ser por ela tratadas à medida que forem demandadas, conforme as normas que disciplinam a licitação e os contratos administrativos.

Aqui, por via reflexa, o item 3.3 também deve ser excluído⁵.

⁵ cf. item 3.3 *Para os exames demandados que não constem da tabela do Ministério da Saúde, o preço praticado será o constante da tabela da AMB (96), aplicando-se um percentual de 70% (setenta por cento).*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Assim sendo, meu **VOTO** confirma a liminar de início deferida e julga procedente em parte o pedido formulado por Labclim Diagnósticos Laboratoriais Ltda., determinando que a Prefeitura do Município de Itapetininga promova retificações no edital da Chamada Pública nº 003/2013, excluindo de sua redação os itens 3.3 e 3.4, que tratam da valorização de serviços não relacionados nas tabelas SIA/SUS e AMB, bem como o item 5.5, sobre a coleta domiciliar de material para análise.

Assim deliberado, devem representante e representada, na forma regimental, ser intimados deste julgado, em especial a Prefeitura de Itapetininga, a fim de que, ao elaborar novo instrumento convocatório, providencie as retificações aqui determinadas e as publicações na forma definida pelo artigo 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

RENATO MARTINS COSTA
CONSELHEIRO