



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



TRIBUNAL PLENO - SESSÃO: 09/04/2014
EXAME PRÉVIO DE EDITAL
SEÇÃO MUNICIPAL

(M002)

EXPEDIENTE: TC-000200/989/14-3

REPRESENTANTE: BLUE SERVIÇOS RADIOLÓGICOS LTDA. – ME

REPRESENTADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE MAUÁ

RESPONSÁVEL PELA REPRESENTADA: DONISETTE BRAGA – PREFEITO

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO CONTRA O EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 01/2014, PROMOVIDO PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE MAUÁ, OBJETIVANDO O CREDENCIAMENTO DE PESSOAS JURÍDICAS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM FINALIDADE DIAGNÓSTICA POR IMAGEM, ANÁLISES CLÍNICAS E ANATOMIA PATOLÓGICA, LOTE ÚNICO.

VALOR ESTIMADO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS: R\$9.841.733,36

PROCURADOR DE CONTAS: JOÃO PAULO GIORDANO FONTES

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de representação formulada por **BLUE SERVIÇOS RADIOLÓGICOS LTDA. – ME** contra o Edital de Chamamento Público nº 01/2014, promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE MAUÁ**, objetivando o credenciamento de pessoas jurídicas para a prestação de serviços com finalidade diagnóstica por imagem, análises clínicas e anatomia patológica, lote único.

Preconiza o Edital que os interessados estavam aptos a inscrever-se para o aludido Chamamento Público desde o dia 06/01/2014.

1.2. A representante insurge-se contra o ato de convocação aduzindo que o Edital inclui a prestação de serviços não contemplados na Tabela SUS, nem tampouco na Tabela CBHPM, pois há prestação de serviços de fornecimento, transporte e armazenamento dos materiais necessários para a realização das coletas de exames, incluindo respectiva mão de obra, instalações de unidades de serviços de imagem, de coleta e laboratorial no Município e em hospital para funcionamento 24 horas, para tanto, cita os serviços consignados nos subitens abaixo os destacando as declarações que devem ser fornecidas expressamente:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- “9.1.1” <instalação de uma unidade de serviço de imagem fora dos próprios municipais (...) no prazo máximo de 30 (trinta) dias a contar da data de assinatura do Termo de Credenciamento>;
- “9.1.2” <a empresa obriga-se a instalar às suas expensas, dentro do Hospital de Clínicas Dr. Radamés Nardini, pelo menos uma 01 (uma) unidade de coleta>;
- “9.1.3” <a empresa obriga-se a instalar 01 (uma) Unidade Laboratorial para o processamento dos exames de Análises Clínicas de urgência de 24 (vinte e quatro) horas>.

Além destes itens, critica as disposições editalícias dos subitens “9.1.4”¹, “9.6.5”² e “14.3”³, do Edital, e dos subitens relacionados do Anexo I – Termo de Referência, ou seja “2.2.3”, alíneas “a”, “b”, “b.1”, “c”, “d”, e “e”, que trata da coleta de análises clínicas e anatomia patológica no hospital de clínicas Dr. Radamés Nardini; “2.2”, letras “a”, “b” e “c”, que trata das coletas e locais, subitens “4.10”, “4.11” e “4.12”, que se referem às condições gerais da prestação dos serviços e das obrigações da credenciada.

No presente caso, cita o julgamento dos processos TC-029886/026/10, TC-002760/989/13-7 e TC-003055/989/13-1.

Assevera que o objeto a ser credenciado em lote único <prestação de serviços com finalidade diagnóstica por imagem, análises clínicas e anatomia patológica> deveria ser desmembrado, com vistas ao credenciamento de número maior de empresas, em face da necessidade das empresas terem em seu contrato social mais de uma atividade empresarial⁴.

¹ 9.1.4. Declaração que, em sendo credenciada, a empresa se obrigará a instalar nas unidades descritas no Anexo I deste Edital, no prazo máximo de 30 dias, a contar da assinatura do Termo de Credenciamento, equipamentos diagnósticos para a execução do objeto do presente certame em conformidade com os padrões mínimos exigidos (Anexo I deste Edital);

² 9.6.5. Realizar o transporte das amostras coletadas, e que contará com motoristas devidamente treinados e capacitados para transportar amostras biológicas, respeitando todas as normas contidas em legislação pertinente para sua perfeita execução.

³ 14.3. Os serviços deverão ser prestados de acordo com os padrões de acondicionamento, manuseio, transporte, validade, observadas as regras específicas fixadas no presente Edital e na Ordem de Serviço ou instrumento equivalente;

⁴ (Código CNAE 86.40-2-02 Laboratórios Clínicos, Código CNAE 86.40-2-01 Laboratórios de Anatomia Patológica e Citológica e ainda Código CNAE 86.40-2-08 Serviços de Diagnóstico por Registro Gráfico – ECO, EEG e outros exames análogos e se não bastasse, ainda o Código CNAE 86.40-2-04 Serviço de Tomografia).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Censura a estipulação de índices do Edital, consoante o subitem “7.21”, pois requisita índice de liquidez geral e índice de liquidez corrente superior ou igual a 1,0 e quociente de endividamento inferior ou igual a 0,50⁵, pois contrário ao que prescreve o artigo 31, da Lei nº 8.666/93. Assim, afirma que o índice de endividamento exigido (*inferior ou igual a 0,50*) não representa a realidade do ramo de atividade de empresas prestadoras de serviços assistenciais à saúde. Sustenta que o correto é exigir o patamar de menor ou igual entre 0,90 a 1,0.

Aduz que o Edital deve ser alterado para possibilitar a comprovação da regularidade econômica por meio de demonstração de capital social ou patrimônio líquido de até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação ou exigência de garantia de participação.

Reclama das regras de avaliação dos serviços executados, na medida em que, caso não atingido o grau de pontuação de avaliação total, a Administração promoverá descontos dos valores faturados em torno de 5% (cinco por cento) a 25% (vinte e cinco por cento), conforme planilha contida no subitem “2.1.5”⁶, do Edital. Afirma que a contratada estará sujeita a outras penalidades, além das estabelecidas nos artigos 86 a 87 da Lei nº 8.666/93. Requisita, assim, que seja excluída aludida cláusula editalícia.

Queixa-se da disposição vestibular do subitem “8.8”⁷, do Edital, porquanto exige, como condição de habilitação, a descrição detalhada de

⁵ Quociente de Endividamento = (passivo circulante + exigível a longo prazo) / ativo total.

⁶ 2.1.5 Intervalo de pontos

| Intervalo de pontos para aplicação de fatura | | | |
|--|------|------------|----------------------|
| Aplicação de | 100% | da fatura: | de 518 a 575 pontos |
| Aplicação de | 95% | da fatura: | de 460 a 517 pontos |
| Aplicação de | 90% | da fatura: | de 403 a 459 pontos |
| Aplicação de | 80% | da fatura: | de 345 a 402 pontos |
| Aplicação de | 75% | da fatura: | abaixo de 345 pontos |

⁷ 8.8 Relação e descrição detalhada dos equipamentos disponíveis para a execução dos procedimentos deste edital (especificar e quantificar), baseada no "Manual de Apoio aos Gestores SUS na organização da Rede de Laboratórios Clínicos" – Ministério da Saúde, disponível para consulta no site do ministério da Saúde, acompanhado dos registros no Ministério da Saúde/ANVISA, declarando que a manutenção preventiva e corretiva destes equipamentos é de responsabilidade exclusiva da CREDENCIADA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



equipamentos e registros que estarão disponíveis para a execução dos serviços, o que contraria a lei de regência.

Por fim, afirma que o Edital não prevê objetivamente a divisão dos serviços em caso de haver mais de uma empresa credenciada, ficando no poder subjetivo da Administração a separação.

1.3. Nestes termos, requereu a representante fosse concedida a liminar de suspensão do procedimento licitatório, e, ao final, o acolhimento das impugnações com a determinação de retificação do ato convocatório.

1.4. Por meio de decisão publicada no D.O.E. em 22 de janeiro de 2014, fora determinada a suspensão do andamento do certame e fixado o prazo de 05 (cinco) dias à **PREFEITURA MUNICIPAL DE MAUÁ**, para apresentação de suas alegações, juntamente com todos os demais elementos relativos ao procedimento licitatório, tendo em vista a existência de indícios suficientes de confronto com o preconizado no artigo 3º, §1º inciso I, da Lei nº 8.666/93, e jurisprudência desta Corte, mormente aquela coligida aos autos pela representante.

1.5. Diante da falta de apresentação de justificativas por parte da Municipalidade representada, a Assessoria Técnica Jurídica opina pela **procedência parcial** da representação.

Entende que são procedentes as queixas relacionadas quanto à prestação de serviços não contemplados na Tabela SUS, desmembramento do objeto, estabelecimento de regras de divisão do objeto para o caso de existir mais de uma empresa credenciada.

Todavia, sustenta a improcedência das censuras feitas em desfavor do subitem “8.8”, do Edital, que exige a descrição detalhada dos equipamentos e dos índices contábeis fixados.

1.6. A Chefia da Assessoria Técnica Jurídica manifesta-se pela **procedência parcial** da representação; contudo, com outros fundamentos.

Assevera que são improcedentes as insurgências conduzidas contra a prestação de serviços de transporte e armazenamento dos materiais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



necessários para a realização da coleta de exames, instalações de unidades em hospitais para funcionamento 24 horas e fornecimento de materiais de coleta e fornecimento de mão de obra para coleta, tendo em vista, inclusive, a decisão exarada nos autos do TC-003055/989/13 e desmembramento do objeto.

Sustenta, de outra parte, a procedência das demais demandas anotadas pela impugnante.

1.7. Neste momento, a Municipalidade de Mauá, por meio do Corregedor Geral da Secretaria de Assuntos Jurídicos, apresenta suas justificativas, após dilação de prazo deferida; deste modo, disserta, inicialmente, sobre o conceito de credenciamento, e quanto aos princípios da eficiência, da economicidade, da razoabilidade, da competência discricionária, do interesse público, e da legalidade.

Em documento anexo, o Secretário Adjunto da Secretaria de Saúde faz comentários sobre o financiamento do Sistema Único de Saúde.

Em relação à Tabela de Procedimentos do SUS e participação da saúde complementar, menciona a Lei nº 8.080/90, a Portaria MS nº 1.286/93, a Portaria nº 699 GM, de 30/03/06, a NOB 01/96, e a Portaria GM nº 1.606/01.

Sobre a organização da rede de apoio laboratorial e diagnóstico por imagem, afirma que a definição do número, do perfil, do porte e da distribuição dos serviços a serem implantados/organizados, foram baseados em estudos e considerados as variáveis de população de abrangência, parâmetros assistenciais, parâmetros de rendimento dos equipamentos, critérios de otimização dos reativos (incluindo o tempo de estabilidade), tempo de conservação do material, valor do procedimento pela tabela SIA/SUS e correlação com o custo direto dos exames, infraestrutura predial, legislação e normas técnicas em vigor, entre outras.

Esclarece que o Anexo II, do Edital, apresenta os procedimentos da Tabela SAI/SUS e CBHPM correspondentes a cada grupo de classificação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Garante que a Tabela CBHPM contempla os custos dos procedimentos médicos regulados pela Associação Médica Brasileira e Conselho Federal de Medicina, que utiliza como referência para pagamento de exames não constantes da Tabela SUS, sendo que estes compreendem exames solicitados com menor frequência e mais complexos, sendo também imprescindíveis.

Assevera que os investimentos básicos exigidos no Edital para a estruturação de cada serviço a ser implantado no Município, especificado Anexo I, foram definidos de acordo com a complexidade dos exames a serem realizados, haja vista que a Secretaria não conta em sua estrutura equipamentos em condições de uso. Ademais, está previsto, na contratação, a utilização de equipamentos automatizados para exames laboratoriais, que realizam rapidamente uma grande quantidade de exames e tem maior capacidade de absorver a demanda.

Aduz que a opção pela modalidade de Chamamento Público foi motivada por captar as melhores práticas de capacitação do mercado e colocá-las a serviço da Secretaria de Saúde, visando superar uma limitação do mercado ao alargar a base de empreendedores que possam ser capacitados para o objeto a ser contratado.

Afiança que a contratação do serviço licitado por meio de único lote faz-se necessário, tendo em vista que a licitante deve englobar em seus custos todo o objeto, pois nele se incluem, concomitantemente, o fornecimento de insumos, mão de obra, adequação do espaço físico e a instalação de uma unidade referenciada fora dos próprios municipais e dentro dos limites do município, e, outra, no Hospital de Clínicas Dr. Radamés Nardini, assegurando o acesso da população usuária do SUS. Embora os exames sejam de metodologias distintas, podem ser agrupados e mesmo assim não estará restringida a participação de diversas empresas, até por que o mercado nesta área já está assim constituído.

Afirma que, antes desta proposta de contratação, houve duas licitações desertas para o mesmo objeto, o que conduz a uma situação administrativa de possibilidade de prejuízos aos serviços prestados aos cidadãos. Alude, em planilhas, que a contratação em lote único dará economicidade ao Município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



A exigência de apresentação do certificado de cadastro nos Conselhos Regional de Medicina e de Técnico em Radiologia é devida em razão do grau de complexidade da contratação.

Com relação à necessidade da licitante instalar ou manter, na localidade da prestação dos serviços, unidade que se destine a atender ao objeto contratual, decorrente de peculiaridades deste, não pode ser tida ou confundida com a vedação inscrita no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93.

Esclarece que os índices e valores solicitados são usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da contratação.

No que pertine à avaliação da qualidade dos serviços, apregoa que o modelo de avaliação adotado foi elaborado com base no Cadterc (Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados), sendo uma avaliação objetiva, com fatores claros que visam nortear a credenciada que deverá atingir níveis de exigências baseados em indicadores e métricas, tendo como único objetivo a padronização e definição de como será feita a avaliação de desempenho se a qualidade dos serviços prestados não for atingida.

Aliás, o Programa Nacional de Avaliação de Serviços de Saúde – PNASS já indica a submissão de contratadas à avaliações sistematizadas ou por um instrumento de avaliação que a Administração possa adotar, portanto, este é o instrumento.

1.8. O d. Ministério Público de Contas pronuncia-se pela **procedência parcial** da representação.

Assevera que a Municipalidade uniu, em único certame, necessidades distintas, as quais não podem ser satisfeitas com a utilização de único procedimento. Explica, é que se de um lado, de fato, objetiva-se a prestação de serviços que possam ser objeto de credenciamento (prestação de serviços previstos na tabela do SUS por clínicas particulares), de outro, o Município incluiu serviços que, necessariamente, dependem da realização de um processo licitatório (prestação de serviços no próprio municipal e não previstos na tabela do SUS).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Garante que, no presente caso, apenas os serviços previstos na tabela SUS podem ser objeto de credenciamento, ao passo que todos os serviços de diagnóstico a serem desenvolvidos no âmbito do Hospital de Clínicas Dr. Radamés Nadini devem ser objeto de devido procedimento licitatório.

Quanto ao subitem “9.1.1”, do Edital, afirma que a exigência não é restritiva, vez que os serviços de imagem e laboratoriais se destinarão à população local, demandando a existência de serviços no limite do Município.

No que tange ao prazo de 30 (trinta) dias fixado, não vê, em última análise, restritividade, mas carece de a Municipalidade estabelecer prazo limite para disponibilização dos serviços.

Sobre o subitem “9.6.5”, acompanha a manifestação da Chefia da Assessoria Técnica Jurídica, quanto ao julgamento do TC-003055/989/13-1.

Aduz que o edital deve ser adaptado, também, para que se permita o credenciamento isolado de empresas em cada uma das espécies de serviços prestados, adequando-se, ainda, a documentação exigida como requisito para cada serviço.

Entende que o índice de endividamento exigido no edital é restritivo, em razão da falta de justificativas da Municipalidade para tanto.

Por fim, quanto aos questionamentos referentes ao sistema de avaliação dos serviços executados, sustenta que os pontos desbordam dos limites do procedimento de Exame Prévio de Edital, vez que não restringe a participação de licitantes ou a formulação de propostas, sendo matéria que se relaciona com a execução contratual, objeto, portanto, de análise pela via ordinária de fiscalização da Corte.

1.9. O Senhor Secretário-Diretor Geral articula-se pela **procedência parcial** da representação.

Inicialmente, afasta as questões deduzidas quanto às regras de avaliação dos serviços executados, conforme planilha contida no subitem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



“2.1.5”, do Edital, pois situações meramente hipotéticas e, também, com relação ao índice de endividamento geral fixado no instrumento convocatório.

Sustenta a improcedência das impugnações relativas à inclusão dos serviços de transporte e acondicionamento de materiais de coleta, bem assim da repartição dos serviços entre as empresas credenciadas, em face das recomendações técnicas contidas no Manual de Apoio aos Gestores do SUS, conforme o julgamento dos processos TC-002760/989/13 e TC-003055/989/13.

De outra parte, entende que merece ser acolhida, parcialmente, a impugnação da representante voltada ao desmembramento do objeto a ser credenciado, para o fim de contemplar a divisibilidade apenas no tocante à prestação de serviços com finalidade diagnóstica por imagem, tendo em vista a admissibilidade da conjunção das atividades afetas às análises clínicas e anatomia patológica, consoante observado nos processos TC-016772/026/10, TC-002547/989/13 e TC-003501/989/13.

Assevera ser passível de disputa, por meio de regular certame licitatório, o credenciamento para a execução de serviços e atividades dos subitens “9.1.1”, “9.1.2” e “9.1.3”, do Edital, porquanto os investimentos a serem suportados pela(s) futura(s) contratada(s) com vistas às referidas instalações se afiguram elevados, sem que haja qualquer garantia, por parte da Administração, de utilização mínima dos serviços e, por conseguinte, de pagamentos suficientes para suportar as despesas com a execução do contrato, no caso cita doutrina de Marçal Justen Filho e as decisões proferidas nos processados TC-029886/026/10 e TC-001021/989/13.

Por fim, observa que é procedente a queixa contra a redação do subitem “8.8”, do Edital, na medida em que exige relação e descrição detalhada dos equipamentos, disponíveis para a execução dos procedimentos, em desconformidade ao artigo 30, §6º, da Lei nº 8.666/93, e Súmula nº 14, desta Corte.

É o relatório.



TRIBUNAL PLENO
EXAME PRÉVIO DE EDITAL

SESSÃO: 09/04/14
TC-000200/989/14-3

SEÇÃO MUNICIPAL

2. VOTO

2.1. Trata-se de representação formulada por **BLUE SERVIÇOS RADIOLÓGICOS LTDA. – ME** contra o Edital de Chamamento Público nº 01/2014, promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE MAUÁ**, objetivando o credenciamento de pessoas jurídicas para a prestação de serviços com finalidade diagnóstica por imagem, análises clínicas e anatomia patológica, lote único.

2.2. Preliminarmente, como já exposto no relatório disponibilizado a Vossas Excelências, por meio da decisão publicada no D.O.E. de 22 de janeiro de 2014, foi determinada a suspensão do andamento do certame e requisitada a documentação necessária para análise da matéria como exame prévio de edital, além de justificativas, fixando à **PREFEITURA MUNICIPAL DE MAUÁ** o prazo de 05 (cinco) dias para atendimento.

Desta forma, submeto estas medidas ao **REFERENDO** deste E. Plenário.

2.3. A representação é **parcialmente procedente**, mas o Edital de Chamamento Público deve ser **anulado**.

2.4. Consabido que o instituto do credenciamento trata-se de negócio jurídico contratual e decorre de interpretação doutrinária e jurisprudencial de nossos Tribunais, porquanto plenamente passível de subsunção aos casos de inexigibilidade de licitação, tendo em vista a inviabilidade de competição, nos termos e princípios preconizados na Lei nº 8.666/93.

Pode-se dizer que o credenciamento é uma espécie de cadastro em que todas as interessadas, habilitadas na forma estabelecida pela Administração Pública no ato de chamamento público, prestam determinados tipos de serviços, em condições parelhas de remuneração, consoante ajuste



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



administrativo, sem que uma prestadora suplante os serviços da outra, porquanto não há cláusula de absoluta exclusividade.

Neste contexto, não há qualquer impropriedade na utilização do instituto jurídico do credenciamento para a contratação de empresas privadas interessadas em prestar serviços complementares no âmbito do Sistema Único de Saúde, pois a inviabilidade de licitação resta caracterizada, mormente no que tange à garantia de acesso da população aos serviços de saúde, por meio da formação de uma malha de atendimento definida em razão da área geográfica e das particularidades sociais da comuna, bem assim que os contratos firmados dos serviços de saúde assentam em valores vigentes na Tabela SUS ou outra que regule a matéria.

2.5. A par da fixação destas premissas iniciais, cabe enfrentar as questões deduzidas na representação; assim, no que toca à censura alçada pela representante de que o Edital de Chamamento Público inclui serviços não contemplados na Tabela SUS ou Tabela CBHPM⁸, mormente no oferecimento de declaração da empresa credenciada que se ***obriga a instalar e manter, às suas expensas***, de: **a)** uma unidade de serviço de diagnóstica por imagem no Município de Mauá; **b)** uma unidade de coleta no Hospital de Clínicas Dr. Radamés Nardini⁹; **c)** uma unidade laboratorial para o processamento dos exames de análises clínicas de urgência de 24 horas, todas no prazo de 30 (trinta) dias, após de assinado o Termo de Credenciamento, conforme os subitens “9.1.1”, “9.1.2” e “9.1.3”, é **procedente**.

Neste tocante, acompanho o laudo do Senhor Secretário-Diretor Geral quando alude ao julgamento proferido pelo Egrégio Plenário desta Corte no processo TC-029886/026/10, em sessão de 10/11/10, em sede de Exame Prévio de Edital, de Relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, em questão análoga ao presente feito, que decidiu pela procedência da representação, com determinação de *anulação* do procedimento, tendo em vista a descaracterização do instituto do credenciamento.

⁸ Classificação Brasileira Hierarquizada de Procedimentos Médicos da Associação Médica Brasileira.

⁹ Conforme o subitem “9.1.2”, parte final, a instalação será dispensada caso a vencedora comprove que possui no Município de Mauá a unidade de coleta que atenda essa necessidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Peço vênica para reproduzir excerto do r. voto condutor,
“*verbis*”:

“Nada obstante, relevante observar que a situação em comento em nada se equipara ao mero atendimento complementar aos usuários da rede pública de saúde, usualmente aceito por esta Corte.

Na verdade, do extenso rol de serviços e atividades consignados no Termo de Referência (Anexo I), é possível constatar, sem maior esforço, que o objeto pretendido ultrapassa a mera realização de exames laboratoriais na rede já instalada dos laboratórios privados. Ao contrário, exige dos futuros credenciados significativos investimentos e serviços, certamente não abarcados pela Tabela Unificada de Procedimentos do SUS e, deste modo, passíveis de licitação, tais como: implantação e adaptação de laboratórios de rotina e urgência em hospitais municipais; fornecimento da mão de obra, de materiais e dos equipamentos necessários para execução contratual (no interior dos hospitais públicos); funcionamento dos laboratórios de rotina e urgência nos hospitais municipais em regime ininterrupto (24 horas por dia, 07 dias por semana); disponibilização de sistema informatizado de gerenciamento laboratorial, nos termos do Anexo III (Características do Sistema), responsabilizando-se por sua manutenção e atualização; treinamento e capacitação constantes de seu quadro de pessoal, para coleta e preparo dos pacientes nas unidades; e transporte diário dos materiais coletados nas 54 (cinquenta e quatro) unidades de saúde, indicadas no Anexo VI.

Insuficientes as justificativas ofertadas pelo Município, que insiste em incluir na Tabela SUS, serviços claramente distintos e não custeados pelos valores nela inseridos.

Com efeito, evidenciado está que boa parte das atividades descritas no Termo de Referência não remete à hipótese de inviabilidade de competição, permitindo a disputa entre potenciais interessados, em adequado e regular procedimento licitatório.

Nada obstante, caso a Origem insista em promover “chamamento público”, credenciando laboratórios da rede privada para a mera realização de exames laboratoriais em usuários da rede pública, deverá rever integralmente seu Termo de Referência, dele excluindo toda e qualquer atividade e serviço não custeado pela Tabela SUS”.

Verifica-se, portanto, que as condições impostas pelo Edital de Chamamento Público em exame não destoam das anotações feitas do julgamento do processo paradigmático, sendo que, a toda evidência, os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



investimentos requisitados de instalação e manutenção em unidades de saúde não estão compreendidos nas Tabelas SUS e CBHPM, inviabilizando a utilização do credenciamento para tal mister, e, por consequência lógica, cria-se ambiente concorrencial para a realização das aludidas aplicações.

Caso contrário, é possível inferir, em teoria, provável privilégio a detentores de mencionadas instalações ou já prestadores no Município de Mauá, mormente porque o credenciamento deve ser feito em **lote único**, ou seja, a credenciação deve englobar os serviços com as finalidades de diagnóstica por imagem, de análises clínicas e de anatomia patológica.

Destarte, diante da constatação de vício insanável da modelagem preconizada no Edital de Chamamento Público do Município de Mauá, é de rigor a determinação de anulação do procedimento seletivo, por não restar configurada a hipótese de credenciamento em alguns serviços que devem ser licitados, desobedecendo, assim, a previsão legal de inexigibilidade de licitação, preconizada no *caput* do artigo 25, da Lei nº 8.666/93.

2.6. Inobstante a determinação de anulação do procedimento em apreço, penso ser relevante o enfrentamento dos demais temas impugnados, tendo em vista o interesse público envolvido do objeto.

2.7. Com relação à mesma crítica formulada <*falta de inclusão na Tabela SUS e Tabela CBHPM*> quanto aos serviços de transporte e armazenamento dos materiais necessários para a realização dos exames laboratoriais é **improcedente**.

Com efeito, conforme assentado nas decisões proferidas pelo Egrégio Plenário desta Corte, nos autos eletrônicos TC-002760/989/13-7 e TC-003055/989/13-1, em sessões de 13/11/13 e 11/12/13, em sede de Exame Prévio de Edital, de Relatoria, respectivamente do Eminentíssimo Conselheiro Renato Martins Costa e de minha lavra, mencionados serviços são atividades instrumentais aos serviços laboratoriais e estão abarcados nas recomendações técnicas do Manual de Apoio aos Gestores do SUS, sendo, portanto, contemplados financeiramente ao escopo de cada serviço realizado.

2.8. Quanto à ressalva de que o objeto aglutina, em lote único, serviços que podem ser desmembrados, acolho os pronunciamentos do d.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Ministério Público de Contas e da Secretaria-Diretoria Geral, não obstante as ponderações da Municipalidade representada, na medida em que carecem de comprovação robusta.

Para fazer jus à adoção do credenciamento, que tem por pressuposto central a inviabilidade da seleção de particulares por meio de certame público, pois o interesse principal da Administração Pública é abarcar o maior número de terceiros na satisfação da prestação dos serviços públicos almejados, não há falar, em tese, no princípio da economia de escala, porquanto o pagamento dos serviços às credenciadas será em valores e condições previamente estabelecidos, ou seja, não divergirá do preconizado das Tabelas SUS e CBHPM.

Nesta conformidade, o Edital de Chamamento Público deve facilitar o credenciamento de interessadas para prestar serviços para a Administração Pública, e não impingir cláusulas que se mostrem desfavoráveis à credenciação.

Com efeito, constata-se que há condições adversas no presente Edital, tendo em vista que o credenciamento somente poderá ser feito se a interessada prestar declaração no sentido de que executará os três serviços concomitantemente <***prestação de serviços com finalidade diagnóstica por imagem, análises clínicas e anatomia patológica***>, não possibilitando que se faça a prestação dos serviços de forma isolada ou reunidos, como no caso em análise, pelo menos em serviços de atividades afins.

Entendo que a Administração representada pode reunir somente os serviços pretendidos de ***análises clínicas*** e de ***anatomia patológica***, porquanto possuem perfis de correlação, ou seja, detecção ou medição de determinadas substâncias ou micro-organismos em amostras de produtos biológicos ou de tecidos em exame macroscópico ou microscópico.

Todavia, resta evidente que não há nenhuma correspondência entre os serviços aludidos com os de ***diagnóstica por imagem***, que devem ser devidamente segregados no futuro procedimento de Chamamento Público, com a devida qualificação técnica e profissional para tanto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.9. No que toca à censura de que o Edital contraria a realidade do ramo de atividade de empresas prestadoras de serviços assistenciais à saúde quanto à requisição do subitem “7.21”, do instrumento convocatório, que exige a demonstração de índice de endividamento geral igual ou menor do que 0,50, necessária à expedição de recomendação.

Este Tribunal tem consolidada jurisprudência quanto aos índices contábeis, sendo utilizados aqueles usualmente adotados para a correta avaliação da situação econômico-financeira, regra geral, ou seja, Índice de Liquidez Corrente (ILC) e Índice de Liquidez geral (ILG) entre $\geq 1,0$ a 1,5 e Índice de Endividamento (IE) entre $\leq 0,3$ a 0,5, sendo certo, também, que se deve levar em consideração o setor empresarial que se encontra o objeto licitado.

Neste contexto, em sede de Exame Prévio de Edital, de cognição não plena da matéria, noto que o índice preconizado na peça editalícia estabelece patamar compreendido como usualmente adotado por esta Corte $<0,50>$, o que parece não desbordar da regra geral entabulada para análise da qualificação econômico-financeira, mormente porque tanto a insurgente, quanto à Municipalidade representada não trouxeram ao feito qualquer estudo das ciências contábeis demonstrando que o índice requisitado é ou não restritivo ao objeto licitado.

Todavia, a fim de dar atendimento ao princípio da motivação dos atos administrativos e afastar qualquer violação ao que determina o artigo 31, §5º, da Lei nº 8.666/93, deve o órgão licitante reavaliar a exigência impugnada com parâmetros exigíveis em relação ao setor de saúde da espécie contratada.

2.10. Sobre a queixa contra a regra consubstanciada no subitem “2.1.5”, do Edital, que impõe percentuais de redução na fatura em caso de não atingimento da pontuação de avaliação total, entendo ser improcedente, conforme bem anotaram o d. Ministério Público de Contas e a Secretaria-Diretoria Geral, porquanto a demanda escapa da avaliação em sede de Exame Prévio de Edital, não havendo indícios suficientes que possa obstaculizar o oferecimento de proposta e nem ofender o caráter competitivo do certame.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.11. O apontamento formulado em desfavor da cláusula vestibular do subitem “8.8”, do caderno convocatório, que exige, como documento para análise do credenciamento, a relação e descrição detalhada dos equipamentos disponíveis para a execução dos procedimentos do Edital, bem assim dos seus respectivos registros junto ao Ministério da Saúde/ANVISA, é procedente.

Como a adoção do instituto de credenciamento deve obediência à Lei nº 8.666/93, a referida exigência encontra restrição do comando do §6º, do artigo 30, da mencionada lei, além de contrariar os termos do enunciado sumular nº 14 desta Corte, devendo, pois, a Municipalidade representada requisitar, na fase de habilitação, tão somente, relação explícita dos equipamentos e dos registros em declaração formal da disponibilidade, ou de que a empresa reúne condições de apresentá-los no momento oportuno.

2.12. Por fim, a representante mostra-se inconformada com a falta de objetividade editalícia quanto à divisão dos serviços em caso de haver mais de uma empresa credenciada, o que remete à discricionariedade da Administração na separação dos serviços. Com razão.

O Edital de Chamamento Público é omissivo em prescrever objetivamente como que se processará a divisão dos serviços na hipótese de haver mais de uma empresa credenciada, não obstante o Anexo I – Termo de Referência indicar as unidades de saúde que deverão ser atendidas.

Com efeito, o instrumento convocatório deve indicar explicitamente como procederá à repartição dos volumes de serviços a serem contratados quando houver mais de uma empresa interessada credenciada e habilitada para a execução dos serviços.

Entendo que a Municipalidade pode utilizar critérios de rateio de acordo com o número de prestadores habilitados, sendo que a classificação pode ser feita por meio de sorteio entre as habilitadas; assim, afasta-se a subjetividade do gestor público na escolha do prestador e imprime critérios objetivos, em prestígio ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no “caput”, do artigo 3º, da Lei nº 8.666/93.

2.13. Ante o exposto, por tudo o mais consignado nos autos, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da representação, devendo a **PREFEITURA**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



MUNICIPAL DE MAUÁ anular o Edital de Chamamento Público nº 01/2014, nos termos do artigo 49, da Lei nº 8.666/93, eis que irremediavelmente inquinado de vício insanável, mormente por não restar configurada a hipótese de credenciamento em alguns serviços que devem ser licitados, ou seja, instalação e manutenção de unidades de saúde não contemplados nas Tabelas SUS ou CBHPM, desobedecendo, assim, a previsão legal de inexigibilidade de licitação, preconizada no *caput* do artigo 25, do mesmo diploma legal referido; de outra parte, caso a Municipalidade decida lançar novo Edital de Chamamento Público, deve desmembrar os serviços de diagnóstica por imagem do credenciamento de serviços de análises clínicas e de anatomia patológica, exigir somente da credenciada habilitada a relação detalhada dos equipamentos e de seus registros junto ao Ministério da Saúde/ANVISA, instituir regra objetiva quanto à repartição dos volumes de serviços a serem contratados quando houver mais de uma empresa interessada credenciada, recomendo que reavalie o índice de endividamento geral levando em consideração o setor das prestadoras de serviços assistenciais à saúde, em consonância com todos os aspectos desenvolvidos no corpo desta decisão, com a conseqüente publicação do novo texto do ato convocatório e reabertura do prazo legal, nos termos do artigo 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93, para oferecimento das propostas.

Por fim, os autos deverão seguir para a Unidade Fiscalização competente desta Corte para as anotações de estilo, arquivando-se o procedimento eletrônico, após o trânsito em julgado da decisão.

Dimas Eduardo Ramalho
Conselheiro