



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

**PROCESSO** : 1886/2018<sup>c</sup>  
**CATEGORIA** : Denúncia e Representação  
**SUBCATEGORIA** : Representação  
**ASSUNTO** : Supostas irregularidades nos Editais de Chamamento Público n.s 14/2017 e 16/2018/SUPEL  
**JURISDICIONADO** : Secretaria de Estado da Saúde  
**RESPONSÁVEIS** : Luís Eduardo Maiorquin, CPF n. 569.125.951-20  
Ex-Secretário de Estado da Saúde  
Márcio Rogério Gabriel, CPF n. 302.479.422-00  
Superintendente Estadual de Compras e Licitações  
Izaura Taufmann Ferreira, CPF n. 287.942.142-04  
Presidente da Comissão Especial de Licitação  
**REPRESENTANTE** : Associação Rondoniense de Oftalmologia – AROFT  
CNPJ n. 09.580.722/0001-37  
**ADVOGADOS** : Renato Juliano Serrate de Araújo  
OAB/RO n. 4705  
Vanessa Michele Esber Serrate  
OAB/RO n. 3875  
Esber e Serrate Advogados Associados  
OAB/RO n. 48/2012  
**RELATOR** : Conselheiro Benedito Antônio Alves  
**GRUPO** : II – 1ª Câmara  
**SESSÃO** : 1ª Sessão Ordinária Virtual da 1ª Câmara, de 4 a 8 de maio de 2020  
**BENEFÍCIOS** : Correção de vícios, defeitos ou incompatibilidades no certame. Direto; Qualitativo; Correção de irregularidades ou impropriedades

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO N. 14/2017. CREDENCIAMENTO DE PESSOA JURÍDICA QUE ATUE NA ESPECIALIDADE DE OFTALMOLOGIA, A FIM DE REALIZAR PROCEDIMENTOS DE DIAGNÓSTICOS E CONDUTAS TERAPÊUTICAS (CIRÚRGICAS), COM PREÇOS CONSTANTES NA TABELA DO SUS, DE FORMA CONTÍNUA E REGIONALIZADA PARA TODO O ESTADO DE RONDÔNIA. FALHAS DETECTADAS. CERTAME SUSPENSO. INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO REVOGADO PELO ÓRGÃO INSTAURADOR. PERDA DE OBJETO. NOVO PRÉLIO. EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO N. 16/2018. NOVA REPRESENTAÇÃO. JUNTADA NESTES AUTOS. IMPROPRIEDADES IDENTIFICADAS. DETERMINAÇÕES. FALHAS ELIDIDAS. PERDA DE OBJETO DA PRIMEIRA REPRESENTAÇÃO E DA SEGUNDA PELO CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA PARCIAL. ARQUIVAMENTO.

Precedentes: (Acórdão n. 336/2019 – 2ª Câmara, proferido no processo n. 200/2019, Relator: Conselheiro Paulo Curi Neto; Acórdão n. 2209/2017 – 1ª Câmara, proferido no processo n. 827/2017, Relator: Benedito Antônio Alves; Acórdão n. 5.178/2013 - 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União (TCU), proferido no processo n. TC-023.697/2011-3, Relator:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

Ministro-Substituto: Augusto Sherman Cavalcanti; Superior Tribunal de Justiça – REsp 254115/SP, Relator: Ministro Garcia Vieira, Primeira Turma, julgado em 20/6/2000, DJ 14/8/2000).

1. Credenciamento é o procedimento administrativo reconhecido pela doutrina e jurisprudência pátria como hipótese de inexigibilidade de licitação, tendo em vista a inviabilidade de competição, a qual configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão.

2. Tem-se por fundamento legal para o credenciamento o art. 25, *caput* da Lei Federal n. 8.666/1993, ante o entendimento de que as situações descritas nos incisos do referido artigo são apenas exemplificativas, significando que há outras possibilidades que não foram expressamente previstas em lei, tal como a situação sob exame, em que o interesse público será satisfeito mediante a contratação simultânea de diversos particulares.

3. *In casu*, a primeira representação resultou na perda do objeto analisado, tendo em vista a revogação do procedimento administrativo realizado pelo Órgão instaurador. Quanto à segunda representação, procedeu-se a apreciação de mérito, culminando na procedência parcial das irregularidades atinentes à ausência de documentos imprescindíveis para elaboração da proposta e limitação de horários para execução dos serviços de forma integral, as quais foram saneadas pelos responsáveis, afastando-se, portanto, eventual aplicação de sanção pecuniária.

4. Inexistindo outras providências a serem adotadas, o arquivamento dos autos é medida que se impõe.

## **RELATÓRIO**

Tratam os autos de representação, com pedido de Tutela Antecipatória, formulada pela Associação Rondoniense de Oftalmologia – AROFT, noticiando supostas impropriedades nos Editais de Chamamento Público n.s 14/2017 e 16/2018, promovido pela Superintendência Estadual de Compras e Licitações, visando atender às necessidades da Secretaria Estadual da Saúde. Os Chamamentos tinham por objeto o credenciamento de pessoa jurídica que atue na especialidade de Oftalmologia, a fim de realizar procedimentos de diagnósticos e condutas terapêuticas (cirúrgicas), com preços constantes na tabela do Sistema Único de Saúde, de forma contínua e regionalizada para todo o Estado de Rondônia, de modo a facilitar o acesso e garantir o atendimento aos usuários do SUS, por um período de 12 (doze) meses.

2. Inicialmente, a Representação foi protocolada (ID 610.307) em face do Chamamento Público n. 014/2017/SUPEL, aduzindo as seguintes supostas impropriedades:

- a) restrição à competitividade e dos indícios de direcionamento;
- b) restrição à competitividade em relação à definição do objeto;
- c) restrição à competitividade em relação às características da unidade móvel e da estrutura extra para realização dos exames e acomodações;
- d) da restrição à competitividade em relação às exigências ilegais e prematuras;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

e) descumprimentos por parte da Secretaria de Estado da Saúde das determinações da Corte de Contas Estadual;

f) irregularidades em relação aos exames e procedimentos cirúrgicos e da falta de justificativas para o aumento nas quantidades de procedimentos;

g) ausência de precificação de todos os custos envolvidos na prestação dos serviços - remuneração apenas a serviços realizados conforme tabela do SUS; e

h) desnecessidade de serviço itinerante em forma de mutirão para realização da cirurgia da catarata e dos graves riscos pela execução precária dos serviços;

3. De posse dos autos, proferi a Decisão Monocrática DM-0094/2018-GCBAA (ID 614.122), na qual conheci a representação e determinei a suspensão do Chamamento Público n. 14/2017/SUPEL, na fase em que se encontrava, até posterior autorização desta Corte, bem como concedi prazo para que os responsáveis apresentassem justificativas.

4. Devidamente notificados, Márcio Rogério Gabriel e Izaura Tauffman Ferreira, respectivamente, Superintendente e Presidente da Comissão Especial de Licitação da SUPEL, protocolaram comprovantes da suspensão do Chamamento Público n. 14/2017 (ID 614.740). Posteriormente, o Secretário de Estado da Saúde à época, Luís Eduardo Maiorquin, apresentou justificativas quanto aos fatos narrados na representação (ID 648.964), informando ao Tribunal a instauração do Edital de Chamamento Público n. 16/2018/ SUPEL, no qual haviam sido promovidas as alterações recomendadas por este Relator, substituindo na peça editalícia o termo “unidade móvel” por “unidade fixa” de atendimento.

5. A representante protocolou então nova comunicação (ID 704.609), em face do Chamamento Público n. 16/2018/SUPEL, aduzindo que, apesar das alterações, permaneceram as irregularidades descritas a seguir:

a) da insistência em manter cláusulas e regras que restringem a competitividade afastando interessados;

b) da reiteração do entendimento apresentado em sede de representação quanto à impossibilidade de contratação de unidades móveis - contratação criminosa – quantitativos irreais - direcionamento para empresa 20/20 serviços médicos s/s;

c) da restrição à competitividade em relação à definição do objeto;

d) da natureza jurídica do credenciamento/chamamento público - ausência de indicação quanto "aos demais normativos aplicáveis";

e) ausência de critério para chamamento das credenciadas;

f) das sanções estabelecidas - utilização dos critérios da Lei Federal n. 10.520/2002 – impossibilidade;

g) ausência de documentos imprescindíveis para elaboração da proposta;

h) da ausência de justificativa plausível para o quantitativo exigido;

i) da imprescindibilidade da atuação de médicos oftalmologistas na comissão de fiscalização para autorizar a realização de exames e procedimentos cirúrgicos;

j) da ausência de precificação de todos os custos envolvidos na prestação dos serviços - remuneração apenas a serviços realizados conforme tabela do SUS;

k) das inconsistências quanto à apresentação de documentos para o credenciamento;

l) da impossibilidade de vedação de vínculo com servidor público;

m) da exigência de comprovação de vínculo profissional no ato do credenciamento;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

n) da limitação de horários para execução dos serviços de forma integral;  
o) das irregularidades em relação aos exames e procedimentos cirúrgicos e da falta de justificativa para o aumento nas quantidades de procedimentos.

6. No documento a representante pleiteou tutela provisória, a fim de suspender o procedimento em tela, e reconhecimento das ilegalidades do novo Chamamento Público.

7. Ciente da notícia de irregularidades, proferi a Decisão Monocrática DM 290/2018-GCBAA (ID 706.027), na qual conheci a representação, indeferi o pedido de tutela provisória, bem como determinei providências à SESAU e à SUPEL, a fim de que regularizassem as falhas detectadas, sem necessidade de suspensão do procedimento, fixando prazo para apresentação de documentos comprobatórios das medidas ordenadas.

8. Ato contínuo, a Superintendência Estadual de Compras e Licitações apresentou cópia da 1ª Ata da Sessão para recebimento dos invólucros I e II (habilitação e qualificação técnica) e informou que o Chamamento Público n. 14/2017 fora revogado, conforme documento de ID 839.874.

9. O feito fora então submetido à análise do Corpo Técnico, que assim concluiu (ID 844.884), *verbis*:

**3. CONCLUSÃO:**

189. Encerrada a análise técnica, conclui-se pela improcedência da representação formulada pela Associação Rondoniense de Oftalmologia – AROFT, inscrita no CNPJ sob o n. 09.580.722/0001-37 (ID 704609), pois não restaram comprovadas as irregularidades apontadas no Edital de Chamamento Público nº 16/2018.

190. Além disso, houve a comprovação da adoção das medidas saneadoras consignadas no item III, alíneas 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 e 3.5 e item IV, ambos da decisão monocrática DM 0290/2018-GCBAA (ID 706027), suficientes para garantir o interesse público envolvido no credenciamento em questão, em observância à Lei Geral de Licitações e de outros normativos correlatos aplicáveis.

191. Por fim, em razão da revogação do Chamamento Público nº 014/2017/CEL/SUPEL/RO (ID 839874), a análise do mérito da peça representativa constante do ID 610307, dos presentes autos, restou prejudicada, conduzindo à perda superveniente do objeto.

**4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO:**

192. Diante do exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

193. a) Conhecer a representação ofertada pela Associação Rondoniense de Oftalmologia – AROFT em face do Chamamento Público n. 16/2018/CEL/SUPEL/RO (ID 704609), nos termos do art. 50 da Lei Complementar nº 154/96 e do art. 82-A, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, ambos combinados com art. 113, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93, para, no mérito, julgá-la improcedente;

194. b) Declarar a perda do objeto de análise do mérito da peça representativa constante do ID 610307, em razão da revogação do Chamamento Público nº 014/2017/CEL/SUPEL/RO (ID 839874);

195. c) Dar conhecimento aos representados e à representante, por meio de seus advogados cadastrados nos autos, sobre o conteúdo da decisão a ser proferida, informando-lhes, ainda, que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estará disponível no sítio do Tribunal de Contas ([www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)) em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação nº 3/2013/GCOR.

10. Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 13/2020 (ID 851.254) da lavra da Eminente Procuradora Yvonete Fontinelle de Melo, opinou pelo que segue:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

Assim, sem delongas, em observância à Recomendação n. 001/2016/GCG-MPC, de 09.08.16, que dispõe sobre a possibilidade de sintetizar as manifestações ministeriais em casos de convergência com o entendimento e a análise da unidade técnica do Tribunal, este *Parquet* de Contas adota como razões de opinar o posicionamento da unidade técnica. Ante o exposto opina pelo **conhecimento** da Representação formulada pela Associação Rondoniense de Oftalmologia – AROFT, e, no mérito, que **seja julgada improcedente**, nos termos dos fundamentos acima expostos.

11. É o necessário a relatar.

**VOTO DO CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

12. Consoante descrito em linhas pretéritas, versam os autos sobre representação, com pedido de Tutela Antecipatória, formulada pela Associação Rondoniense de Oftalmologia – AROFT, noticiando supostas impropriedades nos Editais de Chamamento Público n.s 14/2017 e 16/2018/SUPEL, promovidos pela Superintendência Estadual de Compras e Licitações, visando atender às necessidades da Secretaria Estadual da Saúde, objetivando o credenciamento de pessoa jurídica que atue na especialidade de Oftalmologia, a fim de realizar procedimentos de diagnósticos e condutas terapêuticas (cirúrgicas), com preços constantes na Tabela do Sistema Único de Saúde, de forma contínua e regionalizada para todo o Estado de Rondônia, de modo a facilitar o acesso e garantir o atendimento aos usuários do SUS, por um período de 12 (doze) meses.

13. Nas derradeiras manifestações do Corpo Instrutivo (ID 844.884) e do Ministério Público de Contas (ID 851.254), constata-se convergência integral de entendimento, no sentido de considerar a perda de objeto da representação formulada, em face do Edital de Chamamento Público n. 14/2017 e quanto ao Chamamento n. 16/2018/SUPEL, pelo conhecimento e improcedência da representação, tendo em vista que as irregularidades não se comprovaram.

14. **De plano, registre-se concordância com a maioria dos entendimentos da Unidade Técnica, expendidos em Relatório (ID 844.884)**, tendo em vista que as irregularidades relacionadas à ausência de documentos imprescindíveis para elaboração da proposta e a limitação de horários para execução dos serviços de forma integral<sup>1</sup>, noticiadas na segunda representação, resultaram em correções por parte da Secretaria de Estado da Saúde e Superintendência Estadual de Compras e Licitações, após determinações deste Relator na Decisão Monocrática DM- 0290/2018-GCBAA (ID 706.027).

15. Nota-se que fora oportunizado aos responsáveis apresentarem defesas, as quais se encontram encartadas neste processo.

16. Ademais, observa-se que ambas as representações preencheram os requisitos de admissibilidade para serem conhecidas, prescritos no art. 113, § 1º, da Lei Federal n. 8.666/1993, c/c o art. 52-A, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, e arts. 80 e 82-A, inciso VII e § 1º, ambos do RITCE-RO.

17. Feitas essas breves considerações, passa-se à análise do mérito.

<sup>1</sup> Examinados, respectivamente, nos subitens 2.1.6 e 2.1.13 da peça técnica (ID 844.884).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

**DO MÉRITO**

18. Com o escopo de evitar a desnecessária e tautológica repetição de fundamentos já expostos, em prestígio aos princípios da eficiência e da economicidade, valho-me da técnica da motivação *aliunde* ou *per relationem*, a qual encontra guarida tanto em sede doutrinária quanto jurisprudencial, para transcrever *in litteris* a conclusiva manifestação do Corpo Instrutivo (Relatório, ID 844.884), naquilo que é pertinente, **cujos fundamentos adoto na sua maioria** como razões de decidir, conforme será delineado adiante:

**2. ANÁLISE TÉCNICA**

**2.1. Escopo**

21. Tendo em vista a revogação do Chamamento Público nº 014/2017/CEL/SUPEL/RO, a presente análise será voltada para os vícios assinalados na peça representativa pertinentes ao Edital de Chamamento Público n. 016/2018/SESAU, Processo Administrativo nº 0036.0218528/2018-63/SESAU (ID 704609), em estrita observância às determinações do conselheiro relator quando da prolação de sua criteriosa decisão monocrática DM- 0290/2018-GCBAA.

**2.1.1. Direcionamento para a empresa 20/20 Serviços Médicos S/S**

Síntese do apontamento

22. Segundo informado na representação, a SESAU não realizou nenhuma alteração no novo instrumento convocatório e impôs uma infinidade de dispositivos e cláusulas que impedem a participação de outras empresas.

23. A representante alega que houve a abertura dos envelopes do chamamento 14/2017 pela SUPEL e a empresa 20/20 Serviços Médicos S/S foi a única que apresentou documentos.

24. Menciona que a referida empresa se encontra sob investigação criminal pelo Ministério Público Estadual do Mato Grosso por cobrança de serviços não realizados, além de já responder por mais 40 processos em seis estados diferentes.

Análise do apontamento

25. Conforme já mencionado acima, os fundamentos da representante repisam os supostos vícios apontados na primeira representação apresentada, notadamente no que toca à suposta existência de restrição à competitividade, além de acrescentar que a Administração busca o fracasso do presente credenciamento para fundamentar a contratação da empresa 20/20 Serviços Médicos S/S.

26. Examinando o contexto fático das referidas manifestações, verifica-se que a representante, neste tópico, apenas faz menção de episódios genéricos de direcionamento quando da abertura de envelopes do chamamento anterior, que tencionava o credenciamento de unidades móveis (14/2017/SUPEL), afirmando que houve a participação de apenas uma empresa.

27. Ocorre que a mera alegação de abertura dos envelopes em um procedimento que foi alvo de determinação de suspensão por esta Corte de Contas e superveniente revogação pela Administração (14/2017/SUPEL), sem a necessária demonstração do prejuízo à licitude do certame, não é suficiente, por si só, para afirmar a ocorrência de fraude no chamamento ora analisado (016/2018/SESAU). Ainda que se considere que tal fato tenha ocorrido, a referida seleção encontrava-se suspensa e o objeto daquele procedimento era o credenciamento de unidades de saúde móveis, ao passo que, neste, o objeto é o credenciamento de unidades de saúde fixas.

28. Essa distinção sobre o objeto entre os dois instrumentos convocatórios é de fundamental importância, pois irá permear toda a análise acerca dos argumentos da peça representativa, especialmente sob os pontos fundamentais que versam acerca da restrição à competitividade e o suposto direcionamento do credenciamento para a empresa 20/20 Serviços Médicos S/S.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

29. Dessa premissa, é possível vislumbrar um paradoxo entre os argumentos da peça representativa protocolizada no dia 12.12.2018 (ID 704609) em face daquela do dia 04.05.2018 (ID 610307). Explica-se tal incoerência, conforme segue.

30. A primeira representação, protocolizada no dia 04.05.2018, possuía como principal argumento a restrição à competitividade pela impossibilidade de participação de diversas clínicas já existentes nas regiões estipuladas no instrumento convocatório. Vejamos:

Assim, vislumbra-se que os atos praticados viciaram todo o chamamento público, sendo necessário sua anulação integral, pois, não será possível o aproveitamento de qualquer ato que nele conste, e, tendo em vista a complexidade do objeto licitado, faz-se necessário novo estudo e reformulação por parte da Administração Pública Estadual, que por consectário deverá publicar um novo instrumento convocatório, principalmente exigindo-se que se faça por licitação pública já que a regra constitucional é licitar, ou, caso não seja o entendimento, **que se refaça a regra para um novo chamamento público, com a possibilidade de ampla disputa, viabilizando a participação de diversas clínicas já existentes nas regiões estipuladas no instrumento convocatório.**

(pág. 5)

[...]

Ou seja, em locais que ocorreram a pretensa contratação, houve o impedimento de contratar ou de realizar novos procedimentos, pois, a situação é a mesma em todos os lugares, já que se repetem as ofensas a saúde dos pacientes, questões de higiene, bem como, fraude a licitações públicas, principalmente pela questão do direcionamento, **pois, sabe-se que somente uma única empresa atende os requisitos exigidos no Edital de Chamamento Público.** As matérias jornalísticas (doc. anexo) demonstram os fatos narrados. (pág. 4)

[...]

**Percebe-se, que esse chamamento público, limita a participação de empresas que detém de unidades móveis para atender nos municípios polos, restringindo a participação de clínicas que detém de unidades fixas.** (pág. 6)

[...]

Vislumbra-se pelo instrumento convocatório, uma infinidade de dispositivos e cláusulas que **impedem a participação de empresas idôneas e com estruturas físicas já existentes em todas as regiões**, aptas a prestarem os serviços elencados no edital. (pág. 7)

[...]

Ora, a Corte de Contas Estadual entrevistou de forma republicana quando a Secretaria de Saúde realizou licitações para objeto similar, **para que se permitisse também a participação de empresas em unidades fixas...** (pág. 8)

[...]

Ainda assim, novamente, a Secretaria de Saúde direciona a contratação para a mesma empresa, definindo no edital a participação tão somente de empresas que realizem exames e cirurgias **em unidades móveis**, sem qualquer justificativa, considerando que em todas as unidades polos (Porto Velho, Ariquemes, Ji-Paraná, Rolim de Moura, Cacoal e Vilhena) contem clínicas especializadas para realização dos serviços, com possibilidade de realização de exames e procedimentos cirúrgicos, inclusive de retorno a qualquer tempo, caso necessário. (pág. 11)

[...]

Desse modo, qual a razão da realização de um novo chamamento público, **banindo a participação de empresas que detém de unidades fixas**, sendo que os quantitativos atuais são muito mais expressivos que os inseridos anteriormente e a inclusão de novos itens? (pág. 12)

Ora, por óbvio que todas as informações apresentadas pelo Estado do Mato Grosso e exigidas no atual chamamento público, é a réplica da estrutura já existente da empresa 20/20 SERVIÇOS S/S que executa os serviços no Estado do Mato Grosso, **tornando o**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

**procedimento novamente restritivo, impedindo as clínicas já existentes com estrutura disponível para se credenciarem.** (pág. 13)

[...]

O que se depreende de tudo isso, é que exigiu-se a estrutura que a empresa executora dos serviços no Estado do Mato Grosso possui, **banindo todas as demais empresas existentes no mercado do credenciamento que possam satisfatoriamente atender os serviços com sua equipe técnica e estrutura disponível**, como faz corriqueiramente com pacientes particulares. (pág. 15)

[...]

**Por óbvio que esta é a estrutura que só a empresa do Mato Grosso possui e tal exigência é uma das "senhas" para que ela seja a única credenciada, excluindo as clínicas estruturadas e capazes de atender os pacientes com dignidade e local certo para retorno no caso de qualquer complicação, de forma perene.** (pág. 15)

[...]

É cediço, que a população merece a realização das cirurgias, todavia, como já discutido, remanesce a retificação dos moldes em que se encontra o chamamento público 014/2017, **pois o mesmo restringe a participação de outras empresas que possuem equipe médica capacitada, mas que ainda não realiza o procedimento em unidade móvel.** (pág. 16)

31. Além das afirmações de que a exigência de unidade móvel assistencial possuía o condão de excluir as demais licitantes detentoras de unidades fixas, a representante foi incisiva em asseverar que todo o procedimento foi desenhado e direcionado para a contratação da empresa 20/20 Serviços Médicos S/S, eis que seria a única a cumprir todos os requisitos daquele chamamento público n. 014/2017 /CEL/SUPEL/RO, conforme se verifica das citações acima, bem como das referências abaixo:

Porém, através do Chamamento Público 014/2017 /CEL/SUPEL, nota-se, que o Estado de Rondônia, **vem insistindo com os direcionamentos inicialmente combatidos pela Corte de Contas**, fantasiados em outro projeto muito mais grave que os anteriores. (pág. 6)

[...]

A justificativa apresentada no termo de referência, **demonstra novo direcionamento à empresa que presta os serviços no Estado do Mato Grosso**, de forma ainda mais descarada. Vejamos: (pág. 11)

[...]

Valioso informar que a Representante por ser a Associação Rondoniense de Oftalmologia, apresentou o edital de chamamento público para os associados no intuito de saber do interesse para credenciamento. Em resposta, muitos demonstraram interesse por estarem sediados nas localidades sede da prestação dos serviços, **porém, estão impedidos de participar pela limitação do instrumento convocatório, permitindo apenas a participação de unidades móveis.** (pág. 7)

[...]

...Tal exigência só é possível de cumprimento para empresas que já detém dos equipamentos e muita coragem para se deslocar com seus equipamentos para o município de Porto Velho, trazer sua estrutura e funcionários antes de se tornarem contratados. (pág. 17)

[...]

Diferente das outras licitações realizadas sob os olhos republicanos do Tribunal de Contas, esta limita a participação apenas para unidades móveis com valor de grande monta, restringindo a participação das clínicas já existentes.

Destarte, por todo o exposto não há justificativa plausível para escolha estipulada no edital de chamamento público. (pág. 31)

32. Ora, se os vícios apontados do Chamamento Público 014/2017/CEL/SUPEL consubstanciavam na suposta restrição à competitividade pela inviabilidade da participação de diversas clínicas que já detinham estrutura física fixada no estado, a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

conclusão é que a publicação do edital Chamamento Público n. 016/2018/CEL/SUPEL/RO, que prevê o credenciamento de pessoa jurídica que atue na especialidade de Oftalmologia, realizando procedimentos que contemplem diagnósticos e condutas terapêuticas (cirúrgicas) em unidades fixas, **afastou a irregularidade** de restrição à competitividade e direcionamento de contratação a uma única empresa prestadora de serviços oftalmológicos em unidades móveis.

33. Ademais, não há que se falar em investigações criminais e prisões de agentes e empresários envolvidos na suposta contratação fraudulenta entre o estado do Mato Grosso e a empresa 20/20 Serviços Médicos S/S, eis que não guarda pertinência com o deslinde da presente controvérsia. Isso porque os argumentos de direcionamento não mais se sustentam, conforme explicitado acima. Ademais, sequer houve a realização do credenciamento e a efetiva contratação da empresa mencionada na representação.

34. Portanto, é improcedente o presente apontamento.

### **2.1.2. Restrição à competitividade em relação à definição do objeto**

#### Síntese do apontamento

35. Sustenta a representante que o novo edital e o termo de referência restringem a competição em razão da imprecisão quanto à possibilidade de a empresa participar apenas de algumas regiões ou se poderia prestar o quantitativo total dos serviços em todas as regiões. Alega não estar clara a mensuração da estimativa de procedimentos, exames e consultas por cada região.

36. Conclui a representante aludindo que, na forma como foi segregada a licitação, apenas uma empresa poderá atender todas as localidades, eis que não há como comparar a contratação de uma única unidade que possa transitar por todas as regiões do estado, com clínicas fixas existentes em vários municípios polos, com estrutura preexistente, antes da contratação.

#### Análise do apontamento

37. No contexto geral, a tônica das representações em face dos editais Chamamento Público nº 014/2017 /CEL/SUPEL/RO e Chamamento Público nº 016/2018/CEL/SUPEL/RO (ID 610307 e ID 704609) reside em suposto direcionamento do credenciamento, restrição à competitividade e exigências editalícias indevidas/ilegais.

38. Ocorre que os editais nº 014/2017 /CEL/SUPEL/RO e 016/2018/CEL/SUPEL/RO correspondem ao instituto denominado credenciamento. Embora não esteja explicitamente previsto no art. 25 da Lei 8.666/93, tem sido admitido pela doutrina e jurisprudência como hipótese de inexigibilidade de licitação, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão.

39. Na Administração Pública estadual, o tema da terceirização de serviços por meio do credenciamento, em especial na área da saúde, é relativamente novo, o que demanda uma análise cautelosa tanto dos órgãos executores, quanto dos agentes de controle.

40. Considera-se como fundamento legal para o credenciamento o art. 25, caput da Lei nº 8.666/93, ante o entendimento de que as situações descritas nos incisos do referido artigo são apenas exemplificativas, significando que há outras possibilidades que não foram expressamente previstas em lei, tal como a situação sob exame, em que o interesse público será satisfeito mediante a contratação simultânea de diversos particulares (serviços médicos, laboratoriais de análise, serviços jurídicos, treinamentos, etc.).

41. É certo que as contratações da Administração Pública precisam, como regra, ser precedidas da realização de procedimento licitatório que assegure condições de igualdade aos potenciais interessados e que seja capaz de selecionar a proposta mais vantajosa para satisfazer o interesse público envolvido na celebração do contrato.

42. Por sua vez, o credenciamento caracteriza-se como sendo um procedimento administrativo no qual a Administração, ao revés de selecionar uma única proposta, convoca todos interessados para, segundo condições previamente definidas e divulgadas, credenciem-se como prestadores de serviços ou beneficiários de um negócio futuro e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

eventual a ser ofertado. Atendidas as condições fixadas, os interessados serão credenciados para serem contratados e executarem o objeto em igualdade de condições.

43. Essa modalidade de seleção tem cabimento quando a necessidade da Administração não puder ser satisfeita por meio da contratação de um ou de um número certo de particulares, mas, pelo contrário, exige a contratação do maior número possível de interessados aptos para atendê-la.

44. Nessa sistemática, não há competição, eis que todos os interessados que preencherem as condições impostas pelo regulamento expedido pela Administração serão credenciados e, por consequência, estarão aptos a ser contratados.

45. Não é outra a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>2</sup>:

Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando ela própria o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada a contratação. É a figura do 'credenciamento', que o Tribunal de Contas da União vem recomendando para a contratação de serviços médicos, jurídicos e de treinamento.

46. Ainda, ao comentar o art. 114 da Lei 8.666/93 sobre a pré-qualificação de licitantes na concorrência, o referido doutrinador foi bastante didático ao demonstrar como se faz o credenciamento de serviços médicos, utilizando-se desse dispositivo legal:

Exemplificando, para melhor compreensão: **se o interesse é na contratação de médico oftalmologista**, para prestar assistência aos servidores, **a Administração lançaria um edital, similar ao de concorrência, nos termos do art. 114 da Lei nº 8.666/1993**, convocando os profissionais formados em Medicina, com especialização em Oftalmologia, **que possuíssem consultório e atendessem com hora marcada**, fixando previamente os honorários adequados em tabela própria...[...], abrindo inscrições. Desse modo, todos os médicos que têm interesse no contrato comparecem ao órgão, fazem sua inscrição, comprovando o atendimento aos requisitos estabelecidos, **e são contratados diretamente, sem licitação, por inexigibilidade, nos termos do art. 25, caput, da Lei nº 8.666/1993**. (grifei) (Vade-mécum de licitações e contratos: legislação selecionada e organizada com jurisprudência, notas e índices / J. U. Jacoby Fernandes. 3 ed. ver., atual. e ampl. 5 reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009).

47. No Acórdão nº 5.178/2013, a 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União (TCU) tratou do tema e destacou que a aplicação do credenciamento para contratação de serviços deve observar os requisitos consagrados pela jurisprudência daquela Corte, especialmente o Acórdão nº 351/2010 – Plenário:

- i) a contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão;
- ii) a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido;
- iii) a demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei 8.666/93, principalmente no que concerne à justificativa de preços.

48. Sobre a forma de seleção do futuro contratado dentre os credenciados, não se admite que a Administração escolha livremente ou paute-se em critérios classificatórios. Se incumbisse à Administração a escolha, o princípio da isonomia seria prejudicado. O mesmo ocorreria se fosse instituído algum critério classificatório entre todos os interessados.

49. Em se tratando de serviços oftalmológicos futuros e eventuais, no momento do credenciamento, a Administração não sabe ao certo o quantitativo de procedimentos que serão demandados dos credenciados, eis que nos, dois chamamentos citados, a solicitação

<sup>2</sup> Coleção de Direito Público. 2008. Pág. 538.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

será feita pelos pacientes à Gerência de Regulação - GERREG, que irá avaliar, individualmente, cada caso.

50. Os atendimentos serão efetuados pela CREDENCIADA, mediante autorização da Gerência de Regulação. E, caso seja credenciada mais de uma empresa por Região de Saúde, a GERREG realizará um sistema de rodízio, dividindo o quantitativo proporcionalmente entre as CREDENCIADAS, com preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos (conforme itens 9.3, 9.4 e 9.5 do edital do Chamamento n. 16/2018).

51. Portanto, trata-se de hipótese excepcional de execução indireta de serviços de saúde essenciais, por meio do credenciamento como modelo de dispensa de licitação para seleção de prestadores de serviço, voltado a suprir deficiência na execução direta de atividade estatal, ordinariamente prestada pelo Estado. Por ser admitida apenas para garantir a continuidade do serviço público, só poderá ser realizada em caráter transitório, devendo a Administração efetivá-la sob condições estritas e tempo determinado, ao tempo e modo necessário para sua posterior superação.

52. Partindo de tais premissas, passa-se à análise do apontamento.

53. O item 2.2 do termo de referência, que trata da Especificação dos Serviços/Quantidades do Objeto, estabelece que os procedimentos de Oftalmologia contemplarão diagnósticos e condutas terapêuticas (cirúrgicas) para atendimento da demanda existente de pacientes dos 52 municípios do estado de Rondônia, de acordo com item 2.3.

54. Por sua vez, o item 2.3 prevê um quadro demonstrativo das regiões de saúde a serem atendidas, segregadas por municípios e respectivo quantitativo populacional a ser atendido em cada cidade, conforme se extrai da referência abaixo:

### **2.3. Relação das Regiões de Saúde do Estado de Rondônia a serem atendidas:**

Os serviços visam o atendimento da população de todos os municípios do estado de Rondônia:

REGIÃO DE SAÚDE	MUNICÍPIO SEDE REGIÃO DE SAÚDE	População a ser Atendida
MADEIRA MAMORÉ	PORTO VELHO	4.400
VALE DO JAMARÍ	ARIQUEMES	2.200
CENTRAL	JI-PARANÁ	2.200
ZONA DA MATA E VALE DO GUAPORÉ	ROLIM DE MOURA	2.200
CAFÉ	CACOAL	2.200
CONE SUL	VILHENA	2.200
<b>TOTAL</b>		<b>15.400</b>

55. Imediatamente abaixo da tabela reproduzida, o termo de referência segrega cada uma das regiões de saúde em sub-regiões, de acordo com critérios de posição geográfica de cada um dos municípios polos.

56. Logo, não há que falar em ausência de estimativa de procedimentos, exames e consultas por cada região ou suposta imprecisão quanto à possibilidade de a empresa participar apenas de algumas regiões ou de prestar o quantitativo total dos serviços em todas as regiões, uma vez que o quantitativo informado no subitem 2.2 do termo de referência se utilizou de critérios populacionais do estado, bem como da Portaria 288/2008 do Ministério da Saúde que regulamenta a atenção especializada em oftalmologia e, ainda, informações contidas no Departamento de Informática do SUS – DATASUS, do qual foram extraídos os procedimentos oftalmológicos realizados no Estado de Rondônia.

57. Além dessas bases de dados, o subitem 7.1.9 do edital estabelece a necessidade de apresentação de uma declaração indicando a capacidade técnica operacional total de atendimento e quantidade de serviço que a credenciada pretende ofertar para a SESAU. Veja-se:

**7.1.9** Apresentar declaração indicando a capacidade técnica total de atendimento, e quantidade de serviço por mês, que pretende ofertar para o SUS em serviços de Saúde na Especialidade de Oftalmologia. A declaração deverá ser apresentada juntamente com os demais documentos de habilitação previstos no edital.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

58. Não se pode perder de vista que a presente modalidade de contratação visa a escolha do maior número possível de interessados aptos a prestar os serviços públicos essenciais, com a possibilidade de participação de todas as empresas que atendam as condições para o credenciamento e de acordo com a capacidade técnica operacional de atendimento que cada um dos interessados dispõe, conforme entendimento consignado na DM-0290/2018-GCBAA (ID 706.027).

59. Neste viés, cabe a cada um dos credenciados, no ato de seu credenciamento, demonstrar a capacidade técnica disponível para realizar diagnósticos e consulta terapêuticas (cirúrgicas) oftalmológicas em cada uma das regiões de saúde e de acordo com a sua estrutura física instalada, nos termos das diretrizes estabelecidas pela SESAU no edital e termo de referência.

60. Destarte, im procedente o presente apontamento.

### **2.1.3 Ausência de indicação quanto "aos demais normativos aplicáveis"**

#### Síntese do apontamento

61. Afirma a representante que o chamamento público é similar à licitação convencional e que o preâmbulo do edital estabelece que procedimento será regido pela Lei nº 8.666/93 e "demais normativos aplicáveis". Finda aludindo possível direcionamento para mais uma licitação fracassada pela própria administração, por violar os princípios da Administração Pública.

#### Análise do apontamento

62. O preâmbulo do Edital de Chamamento Público nº 016/2018/CEL/SUPEL/RO dispõe acerca das normas aplicáveis ao credenciamento:

A Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL, através da Comissão Especial de Licitação, designada por força das disposições contidas na **Portaria nº 091/GAB/SUPEL, publicada no DOE em 06 de agosto de 2018**, torna público aos interessados que se encontra autorizado e aberto, através do **processo no sistema eletrônico nº: 0036.218528/2018-63/SESAU** Credenciamento de pessoa jurídica que atuem na Especialidade de Oftalmologia, realizando procedimentos que contemplem diagnósticos e condutas terapêuticas (cirúrgicas), com preços constantes na TABELA SUS, em unidades fixas, de forma contínua e regionalizada para todo o Estado de Rondônia, de modo a facilitar o acesso e garantir o atendimento aos usuários do SUS, por um período de 12 (doze) meses. **O presente procedimento será regido na forma da lei nº 8.666/93, e pelos demais normativos aplicáveis, além das condições previstas no Edital, tendo como interessado a SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE – SESAU.**

63. No que tange à natureza do chamamento público, já houve manifestação técnica neste relatório, de forma que se torna despicando tecer maiores digressões acerca do instituto.

64. No entanto, cabe repisar que o credenciamento não está explicitamente previsto na Lei 8.666/93, mesmo assim tem sido admitido pela doutrina e jurisprudência, de forma excepcional, como uma das hipóteses de inexigibilidade de licitação prevista no art. 25 da referida norma.

65. Logo, diante da ausência de normatização específica acerca do instituto em exame, é plausível seja adotada as regras e princípios de licitação previstas no art. 25 da lei geral citada no preâmbulo do instrumento convocatório, de forma a preservar a legalidade, moralidade e isonomia entre os interessados.

66. Enfim, não há vício de subjetividade ou omissão de quais seriam as normas aplicáveis ao procedimento, uma vez que o ato administrativo apresenta seu fundamento jurídico válido, o qual não pode ser confundido com o fundamento legal, isto é, com a necessária indicação pormenorizada de todas as leis e os artigos no qual se funda a ação estatal.

67. Portanto, im procedente o apontamento.

### **2.1.4 Ausência de critério para chamamento das credenciadas**

#### Síntese do apontamento

68. Afirma a representante que o edital e o termo de referência não dispõem de critério objetivo que garanta a impessoalidade para a convocação das empresas credenciadas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

Sustenta não ser razoável o sistema de rodízio e o critério classificatório entre os credenciados adotados pela Administração.

69. Por fim, a representante censura a possibilidade de realização de credenciamento a qualquer tempo, bem como o estabelecimento de prazos contidos no item 3.1 contados em dias corridos em contraposição ao estabelecido nos subitens 4.1, 5.8, 8.6.2, 14 III, 17 bl, 22.3 do Edital, estabelecidos em dias úteis.

### Análise do apontamento

70. O Edital de Chamamento Público nº 016/2018/CEL/SUPEL/RO, em seu item 11.9 ao 11.9.10, dispõe acerca das regras e diretrizes por meio das quais ocorrerá o gerenciamento dos serviços a serem prestados pelas empresas credenciadas. Senão vejamos:

#### **11.9 DO GERENCIAMENTO DOS SERVIÇOS A SEREM PRESTADOS PELA CREDENCIADA**

**11.9.1** Após o credenciamento, as empresas credenciadas obedecerão às determinações previstas pela Gerência de Regulação – GERREG e Coordenadoria de Controle e Serviços de Saúde – CRECSS.

**11.9.2** O acesso ao serviço de oftalmologia dar-se-á por meio da Gerência de Regulação - GERREG, que será responsável pelo direcionamento dos pacientes à empresas credenciadas.

**11.9.3** Os usuários a serem submetidos aos procedimentos oftalmológicos serão pacientes oriundos de toda Rede SUS Estadual de Saúde de Rondônia, com laudo de solicitação da GERREG, onde serão avaliados individualmente e de acordo com a necessidade de cada um. Os atendimentos serão efetuados pela CREDENCIADA, mediante autorização da Gerência de Regulação.

**11.9.4** Caso seja credenciada mais de uma empresa por Região de Saúde, a Gerência de Regulação - GERREG compromete-se a assegurar a igualdade de tratamento, realizando um sistema de rodízio, dividindo o quantitativo proporcionalmente entre as CREDENCIADAS, conforme capacidade técnica das mesmas, apresentando relatório mensal que comprove o rodízio.

**11.9.5 Deve ser dada preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos e somente no caso de persistir a necessidade quantitativa dos serviços demandados, o ente público poderá recorrer às entidades com fins lucrativos (§2º, art. 3º, Portaria nº 2.567/2016).**

**11.9.6 As entidades filantrópicas e sem fins lucrativos deverão satisfazer para a celebração de instrumento contratual, os requisitos básicos contidos na Lei nº 8.666/93, e no art. 3º da Lei nº 12.101, independentemente das condições técnicas, operacionais e outros requisitos ou exigências fixadas pelos gestores do SUS (§5º, art. 3º, Portaria nº 2.567/2016).**

**11.9.7** Definida a ordem, cada empresa credenciada prestará os serviços nas respectivas Regiões de Saúde, garantindo que o paciente realize tantos quantos procedimentos que forem a ele indicado na mesma Região de Saúde e por um só prestador credenciado.

**11.9.8** Nenhuma empresa que esteja apta a ser credenciada, nos termos deste Termo de Referência e Edital, deixará de participar do rodízio dos procedimentos, salvo se finalizada a vigência do credenciamento.

**11.9.9** As empresas que forem se cadastrando, durante a vigência do credenciamento, serão classificadas no final da fila, sendo que tão somente após o rodízio das empresas já credenciadas é que participarão, e assim sucessivamente, de acordo com a data e horário do protocolo;

**11.9.10** Nenhuma empresa que esteja apta a ser credenciada, nos termos do edital e termo de referência, deixará de participar do rodízio, salvo se finalizada a vigência do credenciamento, ou deixar de existir o interesse na prestação dos serviços do objeto do certame.

71. Ao que consta da citação acima, o edital institui as diretrizes da gestão do chamamento e dos serviços a serem prestados pelas instituições habilitadas, sendo a Gerência de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

Regulação - GERREG a responsável pelo direcionamento dos pacientes às empresas credenciadas.

72. Inclusive, prevê a realização de rodízio no caso de haver mais de uma empresa por Região de Saúde, a fim de assegurar a igualdade de tratamento com a divisão do quantitativo de pacientes proporcionalmente entre as credenciadas, nos limites de capacidade operacional de cada uma, tudo mediante produção de relatório mensal.

73. Quanto à possibilidade de credenciamento a qualquer tempo, entende-se não haver qualquer impropriedade que comprometa a impessoalidade no processo de credenciamento. Tal previsão está de acordo com a principal característica inerente dessa modalidade de contratação, qual seja, tipo aberto a qualquer interessado que satisfaça os requisitos mínimos exigidos do instrumento convocatório.

74. A possibilidade de credenciamento a qualquer tempo está de acordo com o estabelecido no item II, do Acórdão AC2-TC 00336/19, de relatoria do Conselheiro Paulo Curi Neto, no Processo 00200/19, *in fine*:

**II – Determinar** ao atual Superintendente Estadual de Compras e Licitações, senhor Márcio Rogério Gabriel (CPF n. 302.479.422-00), ou quem vier a substituí-lo ou sucedê-lo, a retificação do instrumento convocatório para a **plena conformação da modalidade de credenciamento como de tipo aberto**, de modo a permitir a seleção e contratação, **a qualquer tempo**, de qualquer interessado que preencha os requisitos mínimos exigidos, eliminando-se a previsão de atos sem utilidade no procedimento em curso, tais como sessões de abertura e de julgamento de envelopes;

75. Por derradeiro, não se pode falar em conflito das disposições do edital relacionadas ao estabelecimento de prazos em dias úteis e em dias corridos. Explica-se.

76. O item 3.1 do edital, que foi impugnado pela representante, estabelece regramento de ordem geral para os prazos em dias corridos da seleção pública em comento, de maneira que fez contar expressamente a possibilidade de **previsão em contrário**, bem como a sujeição de alteração de tais prazos no curso do processo, conforme necessidade da Administração, senão vejamos:

### **3. DOS PRAZOS PARA SELEÇÃO:**

3.1 Todos os prazos serão sempre contados em dias corridos, salvo previsões expressas em contrário.

3.2 Estes prazos estão sujeitos a ajuste no desenvolvimento do processo conforme necessidade da administração

77. O fato de os subitens 4.1, 5.8, 8.6.2, 14 III, 17 bl, 22.3 do Edital estabelecerem dias úteis para a prática de atos, tanto pela Administração como pelos particulares, não destoam da regra geral estabelecida no item 3.1 acima transcrito, pois trata-se de exceção previamente consignada no instrumento convocatório

78. Portanto, impropriedade o apontamento.

### **2.1.5 Das Sanções Estabelecidas - Utilização Dos Critérios Da Lei nº 10.520/2002 – impossibilidade**

#### Síntese do apontamento

79. O representante afirma não ser possível o edital estabelecer legislação distinta como critérios de aplicação sanções. Menciona que o subitem 22 e seguintes do edital não poderia fazer referência à Lei do Pregão, já que em outro ponto do instrumento convocatório havia previsão de aplicação exclusivamente da Lei 8.666/93.

#### Análise do apontamento

80. O edital do Chamamento Público n. 16/2018, no seu item 22, estabelece sanções administrativas a serem impostas pela Administração em caso de descumprimento, pela credenciada, de critérios previamente estabelecidos para a execução dos serviços, nos seguintes termos:

### **22. DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS:**

22.1 A credenciada que, convocada dentro do prazo de validade de sua proposta, não assinar o contrato, deixar de entregar documentação exigida no edital, apresentar documentação falsa, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo, fizer declaração falsa ou cometer fraude fiscal, garantido o direito à ampla defesa, ficará impedido de licitar e de contratar com o Estado e com a União, e será descredenciado no SICAF e da SUPEL, pelo prazo de até 05 (cinco) anos ou enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição, ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a sanção, ficando ainda sujeita, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas na legislação vigente, à:

Advertência, por escrito, sempre que forem constatadas falhas na execução dos serviços;

Multa, conforme descrito na tabela 01, até o 30º (trigésimo) dia de atraso no cumprimento das obrigações; Multa de 10 % (dez por cento) do valor total contratado, a partir do 31º (trigésimo primeiro) dia de atraso, o que ensejará a rescisão contratual; Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração por prazo não superior a 02 (dois) anos, de acordo com o Decreto nº 5.450/05; Declaração de Inidoneidade para licitar ou contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, com fulcro no Art. 87, IV, da Lei Federal nº 8.666/93, quando a CREDENCIADA deixar de cumprir as obrigações assumidas, praticando falta grave, dolosa ou revestida de má-fé.

**22.2** Para efeito de aplicação de multas, às infrações são atribuídos graus, com percentuais de multa conforme a tabela a seguir, que elenca apenas as principais situações previstas, não eximindo de outras equivalentes que surgirem, conforme o caso (tabela 1):

[...]

81. Por seu turno, o preâmbulo do instrumento convocatório acima transcrito estabelece expressamente que o “O presente procedimento será regido na forma da lei nº 8.666/93, e pelos demais normativos aplicáveis [...]”. Logo, não prospera a alegação de que o edital condicionou a aplicação, exclusivamente, da Lei Geral de Licitação, eis que a expressão é clara ao estabelecer a possibilidade de aplicação suplementar de outros normativos específicos.

82. De outro lado, apesar de haver alguns questionamentos acerca da possibilidade de aplicação conjunta das diferentes sanções dispostas na Lei de Licitações aos certames realizados na modalidade pregão, tal debate se torna inócuo nestes autos, eis que a modalidade licitatória em exame não se refere ao procedimento comum de disputa e nem ao clássico certame regido por lances do menor preço.

83. De qualquer modo, ainda que se tratasse de modalidade tradicional de licitação, a conclusão seria pela possibilidade de incidência coordenada dos dois normativos, tomando como suporte a moderna teoria interpretativista do “diálogo das fontes”, ou pelo entendimento de que ambas as leis (8.666/93 e 10.520/02) igualmente tratam de normas gerais de licitação – sanções e modalidade licitatórias – devendo suas disposições serem acomodadas, e não excludentes entre si.

84. Destarte, é improcedente o apontamento ora analisado.

### **2.1.6 Ausência de documentos imprescindíveis para elaboração da proposta**

#### Síntese do apontamento

85. A representante afirma que o Anexo IV do edital faz exigências indevidas quanto aos equipamentos necessários aos procedimentos que serão utilizados para a prestação dos serviços oftalmológicos.

86. Sustenta que a forma como foram elaborados o edital e o termo de referência não atrairá nenhuma empresa séria e com conhecimento dos serviços que deverão ser pactuados.

87. Conclui aduzindo a necessidade de retificar a relação dos equipamentos mínimos previstos no subitem 7.1.1 do edital. Análise do apontamento

88. O item 7.1.1 do edital mencionado pela representante estabelece os requisitos para a qualificação técnica da empresa, nos seguintes termos:

#### **7.1 Quanto a Qualificação Técnica da Empresa:**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

7.1.1 Apresentar declaração formal de disponibilidade das instalações devidamente equipada conforme equipamentos mínimos previstos no anexo IV e adequada a realização dos serviços de que trata a contratação conforme os critérios estabelecidos no Termo de Referência.

89. O objeto do presente chamamento público diz respeito ao credenciamento de pessoa jurídica que atue na especialidade de Oftalmologia, realizando serviços que contemplem procedimentos cirúrgicos em catarata, pterígio e vitrectomia. Assim, pressupõe que o interessado deva dispor de estrutura ambulatorial, equipamentos e equipe técnica para a prestação de tais serviços aos usuários, que serão submetidos os exames e procedimentos cirúrgicos.

90. Nesse sentido, estabelece o item 9.1.24 do edital:

**9.1.24** Além dos recursos farmacológicos e insumos necessários para as intercorrências clínicas, a Credenciada deverá ainda dispor dos equipamentos necessários para execução do rol de procedimentos elencados pela CREDENCIANTE, disposto no anexo IV.

91. Compulsando os autos, verifica-se que o citado Anexo IV trata-se de **Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas de Atenção ao Portador de Glaucoma**, elaborado pelo Ministério da Saúde através da Portaria no 288/SAS/MS, de 19 de maio de 2008, publicada no Diário Oficial da União nº 95, de 20 de maio de 2008 (pg. 135/142, do edital). Esta instituiu a Política Nacional de Atenção em Oftalmologia destinada a garantir o acompanhamento ambulatorial pré-operatório e pós-operatório continuado e específico para o transplante de córnea ou esclera, cabendo à Coordenação Geral do Sistema Nacional de Transplante, do Departamento de Atenção Especializada - Secretaria de Atenção à Saúde, a análise e demais providências.

92. Referido anexo foi revogado pela Portaria nº 1.279, de 19 de novembro de 2013 que aprovou o **Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas do Glaucoma**, o qual constitui “o resultado de consenso técnico-científico e formulados dentro de rigorosos parâmetros de qualidade e precisão de indicação”. O objeto do seu anexo é uma evolução da Portaria no 288/SAS/MS/2008 ao estabelecer “o conceito geral do glaucoma, critérios de diagnóstico, critérios de inclusão e de exclusão, tratamento e mecanismos de regulação, controle e avaliação, **é de caráter nacional e deve ser utilizado pelas Secretarias de Saúde dos Estados**, do Distrito Federal e dos Municípios na regulação do acesso assistencial, autorização, registro e ressarcimento dos procedimentos correspondentes”<sup>3</sup>.

93. Portanto, considerando que o Anexo IV da Portaria no 288/SAS/MS/2008 perdeu sua vigência após ter sido revogado pela Portaria nº 1.279/2013 não poderia a SESAU ter feito as exigências de recursos farmacológicos e insumos no subitem **9.1.24** do edital que faz referência ao anexo que já havia sido revogado em 2013.

94. Contudo, como se trata de documentos similares relacionados com os protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas do glaucoma, nos quais se diferenciam, de modo geral, quanto à supressão da tabela que contem a relação de **órtese, próteses e materiais especiais** pertinentes ao atendimento clínico do portador de glaucoma, entende-se que não há comprometimento ao interesse público envolvido e à isonomia entre os participantes.

95. Ademais, a DM- 0290/2018-GCBAA determina que a Comissão da SUPEL se abstenha de exigir equipamentos/materiais desnecessários à realização de procedimentos que serão executados pelas empresas credenciadas, especialmente aqueles elencados na citada tabela do Anexo IV da Portaria no 288/SAS/MS/2008, por ter sido revogada pela Portaria Nº 1.279/2013.

96. Reforça esse juízo a comprovação de que a Administração adotou as medidas consignadas na determinação do conselheiro relator ao juntar aos autos, no dia

<sup>3</sup> Conforme PORTARIA Nº 1.279, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2013 que aprova o Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas do Glaucoma.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

**11.01.2019**, cópia da 1ª Ata da Sessão para Recebimento dos Invólucros I e II (Habilitação e Qualificação Técnica) do Chamamento Público nº 016/2018/SESAU, na qual se verifica que houve o registro das adequações constantes do subitem 3.1 da DM- 0290/2018-GCBAA (ID 711543).

97. Portanto, verifica-se que o **apontado realizado pela representante não mais subsiste, diante da comprovação das medidas saneadoras adotadas pela Administração**, nos termos destacados acima. (grifos no original e nossos)

**2.1.7 Da ausência de justificativa plausível para o quantitativo exigido**

Síntese do apontamento

98. Em suma, a representante questiona a ausência de fundamentação para os critérios utilizados para estimar o quantitativo de exames e procedimentos a serem contratados.

99. Ato seguinte, faz digressões afirmando que catarata não é considerada uma doença, mas um processo normal de envelhecimento e que o percentual estabelecido na Portaria n. 288/2008 é o mesmo utilizado pelo estado do Mato Grosso, cujo contrato está sob investigação do Ministério Público.

100. Por fim, faz referência ao modo como o médico realiza certos procedimentos, sem apresentar maiores esclarecimentos acerca de qual metodologia seria viável para aferição do quantitativos de procedimentos estimados no instrumento convocatório.

Análise do apontamento

101. Nos termos do edital do Chamamento Público nº. 016/2018/CEL/SUPEL/RO, o valor estimado da contratação é de 11.137.119,98 (onze milhões, cento e trinta e sete mil, cento e dezenove reais e noventa e oito centavos), o qual não implicará nenhuma previsão de crédito em favor do prestador que somente fará jus aos valores correspondentes aos serviços previamente encaminhados, autorizados pela Secretaria Estadual de Saúde e efetivamente prestados pelo credenciado (item 13.2 do edital).

102. Conforme estabelece o item 2.2 que trata **das Especificação dos Serviços/Quantidades do Objeto**, as “estimativas de quantidades descritas poderão sofrer variações para mais ou para menos. Destacando que os quantitativos previstos são meros referenciais, pois a contratada será remunerada somente pelos serviços efetivados e comprovadamente realizados. Sendo obrigação da empresa, atender a demanda necessária dos procedimentos previstos na tabela SUS”.

103. Apresenta-se impertinente a afirmativa da representante de que a catarata não é considerada uma doença, eis que a Portaria n. 288/2008, que traça estratégias para definição das redes estaduais e regionais de atenção em oftalmologia, e que serviu de justificativa e metodologia da estimativa da população prioritária de atendimento, em seu Anexo VI, assevera que a catarata é um grave problema de saúde pública e seus efeitos nocivos (Cegueira por Catarata) afeta milhares de brasileiros, o que demanda adoção de políticas públicas de prevenção e tratamento imediato por parte do Poder Público das causas. Vejamos a introdução do citado anexo:

A Catarata (opacidade do cristalino) leva a diminuição significativa da acuidade visual, **podendo provocar perda significativa da acuidade visual) é a maior causa de cegueira curável no mundo.**

Responde, atualmente, a aproximadamente 48% dos casos de cegueira no mundo, totalizando mais de 17.500.000 de pessoas.

A principal forma de catarata é a relacionada à idade (previamente classificada como senil), sendo mais prevalente em países em desenvolvimento e com piores condições econômicas apesar da constatação de que mesmo nos países desenvolvidos ainda é a maior causa de cegueira.

A catarata relacionada à idade é a opacificação do cristalino sem causa evidente, que acomete pessoas com mais de 50 anos. A incidência de catarata senil na população geral é de 17,6% em menores de 65 anos de idade, 47,1% no grupo entre 65 e 74 anos e 73% nos pacientes acima de 75 anos.

**Calcula-se que existiam, até 1997, cerca de 600.000 cegos por catarata no Brasil**, com incidência anual de 20% (ou 120.000 novos casos/ano). Com o aumento do número



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

de facectomias estimulado pelas políticas públicas de Prevenção à Cegueira por Catarata a partir do final da década passada, **estima-se que a prevalência anual seja atualmente de aproximadamente 350.000 cegos por catarata.**

104. De outro lado, conforme apresentado no tópico 2.1.2 acima, não há que falar em ausência de estimativa de procedimentos, exames e consultas, uma vez que o quantitativo informado no subitem 2.2 do termo de referência utilizou critérios populacionais do estado, bem como a Portaria 288/2008 do Ministério da Saúde e, ainda, informações contidas no Departamento de Informática do SUS – DATASUS, do qual se extraíram os procedimentos oftalmológicos realizados no estado de Rondônia.

105. Nesses termos, não prosperam os argumentos veiculados neste tópico pela representante, considerando que os dados considerados na estimativa para o presente chamamento público foram extraídos do DATASUS e que, de acordo com subitem 14.1. do edital, o pagamento ocorrerá de forma mensal, **exclusivamente sobre os serviços efetivamente prestados**, mediante apresentação de documentos, laudos, autorizações e chaves de confirmação no Sistema de Regulação on line SISREG desenvolvido pelo Departamento de Informática do SUS/MS, tudo certificado por comissão de fiscalização dos serviços consignados pela Portaria, afim de garantir a qualidade ao processo de agendamento e proporcionar uma maior credibilidade aos dados dos pacientes efetivamente atendidos pelas credenciadas.

106. Ademais, o controle da execução dos serviços efetivamente realizados também será realizado pela Credenciante, por meio da Coordenadoria de Avaliação de Controle de Serviços de Saúde – CRECSS, conjuntamente com a Gerência Técnica de Vigilância Sanitária/AGEVISA, que acompanhará a avaliação da qualidade do atendimento, cujos relatórios servirão de subsídio para a comissão de fiscalização, que realizará, ainda, o controle estatístico dos serviços realizados, de modo a estabelecer e implantar formas e métodos de controle de qualidade, de acordo com a legislação vigente (conforme subitem B1, do item 4.2 do edital).

### **2.1.8 Da imprescindibilidade da atuação de médicos oftalmologistas na comissão de fiscalização para autorizar a realização de exames e procedimentos cirúrgicos**

#### Síntese do apontamento

107. A representante aponta suposto vício no edital ao não prever a atuação de médicos oftalmologistas na comissão de fiscalização para autorizar a realização de exames e procedimentos cirúrgicos.

108. Sustenta que a presença de médicos oftalmologistas na composição da comissão é de suma importância para acompanhar e fiscalizar a execução dos serviços e evitar a realização de exames e cirurgias de forma indiscriminada com dispêndio financeiro desnecessário.

109. Por fim, pugna seja a alínea "b" do item 10.2 do edital reformulada, para inserir na comissão de fiscalização a presença de médicos oftalmologistas.

#### Análise do apontamento

110. Não merece prosperar o requerimento da representante, considerando que a suposta necessidade de presença de médicos oftalmologistas para acompanhamento da autorização e dos procedimentos que serão executados, não encontra suporte na Lei Geral de Licitações e nem nas boas práticas administrativas.

111. Estas impõem que as atividades de fiscalização e de supervisão de contratos públicos devem ser realizadas por agentes administrativos distintos (princípio da segregação das funções), a fim favorecer o controle e a segurança do procedimento de liquidação de despesa.

112. É verdade que os futuros contratos oriundos do credenciamento a ser firmado, se forem mal fiscalizados, podem causar prejuízos de toda ordem. Por isso, cabe ao administrador público desenvolver mecanismos para o acompanhamento dos contratos porque, assim procedendo, estará protegendo o interesse público, a eficiência e resguardando o erário.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

113. A temática da fiscalização de atos e execução de qualquer contrato na Administração Pública possui relevo constitucional que exige a implantação de sistemas de controle interno em todos os níveis e esfera de poder (federal, estadual e municipal), conforme segue:

**Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. (grifei)**

[...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional

114. No plano infraconstitucional, o artigo 67 da Lei 8.666/93 disciplina que:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por **um representante da Administração** especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

115. Em exame à letra da lei, percebe-se que a fiscalização do contrato deve ser realizada por um representante da Administração especialmente designado. Observe-se que a lei não menciona um setor, um departamento e muito menos um especialista, mas estabelece um representante, que deve ser buscado dentro do quadro próprio de pessoal da gestão para desempenhar uma tarefa especial.

116. Tal interpretação ao artigo 67 da Lei 8.666/93 também é compartilhada pelo Tribunal de Contas da União - TCU, que assim já se manifestou sobre o tema:

Mantenha representante, pertencente a seus quadros próprios de pessoal, especialmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos que celebrar, permitida a contratação de agentes terceirizados apenas para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição, a teor do art. 67 da Lei 8.666/93. [Acórdão 690/2005 – TCU - Plenário].

117. Atente-se que existe a possibilidade de contratação de um terceiro, mas não é obrigatório, cabendo à Administração avaliar se a complexidade do objeto contratado exige um auxiliar ou assistente para subsidiar o fiscal. Os trabalhos desenvolvidos pelo terceiro são acessórios e complementares, não afastando a responsabilidade pela fiscalização do fiscal designado.

118. Nesse contexto, podemos perceber que não encontra suporte constitucional ou legal a imprescindibilidade de designação de especialista para compor a **comissão de fiscalização de qualquer contrato celebrado pela Administração**.

119. Destarte, não há que falar em reformulação da alínea "b" do item 10.2 do edital, eis que cabe à Administração avaliar se a complexidade do objeto do credenciamento torna imprescindível a atuação de médicos oftalmologistas na comissão de fiscalização para autorizar a realização de exames e procedimentos cirúrgicos oftalmológicos.

**2.1.9 Da ausência de precificação de todos os custos envolvidos na prestação dos serviços - remuneração apenas a serviços realizados conforme tabela do SUS**

### Síntese do apontamento

120. A representante alega que o subitem 4.3.8 do termo de referência - Anexo I do edital dispõe que a empresa credenciada deverá disponibilizar, gratuitamente, insumos e equipamentos de custo elevado, o que tornaria a contratação pouco atrativa aos possíveis interessados.

### Análise do apontamento



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

121. Conforme já assentado acima, o edital de chamada pública visa o credenciamento de todos os prestadores de serviços oftalmológicos de uma determinada base territorial do estado e que demonstre interesse em prestar serviços de saúde, nos termos previstos no instrumento convocatório e nos preços a serem pagos por cada serviço executado, tendo como referência a Tabela de Procedimentos SIGTAP/SUS do Ministério da Saúde.

122. A página 23/24 do processo administrativo SEI 0036.025115/2017-56 estabelece um quadro de especificação de procedimentos em oftalmologia contendo os seus valores de acordo com a Tabela Sigtap/Sus.

123. Logo, não se pode falar em ausência de precificação de serviços, considerando que, pela nova modelagem de contratação dos serviços de empresa especialista no ramo de oftalmologia através do Chamamento Público, os credenciados terão conhecimento prévio dos valores a serem pagos e do modo de liquidação exclusivo sobre os serviços efetivamente prestados, de acordo com o número total e os tipos de procedimentos realizados no mês, tudo de acordo com os preços - unitários de cada procedimento constante na TABELA SUS, conforme estabelecido no item 2.2 do termo de referência:

**PROCEDIMENTOS A SEREM CONTRATADOS**

PROCEDIMENTOS COM FINALIDADE DIAGNÓSTICA						
Código SUS	Especificação	Unid	Quant Mensal	Quant Anual	Valor Unitário da Tabela SUS (R\$)	Valor Total
02.11.06.001-1	BIOMETRIA ULTRASSÔNICA (MONOCULAR) 2X	Exames	898,33	10.780	24,24	R\$ 261.307,20
02.11.06.002-0	BIONOMICROSCOPIA DE FUNDO DE OLHO	Exames	1.283,33	15.400	12,34	R\$ 190.036,00
02.11.06.012-7	MAPEAMENTO DE RETINA COM GRÁFICO	Exames	1.283,33	15.400	24,24	R\$ 373.296,00
02.11.06.014-3	MICROSCOPIA ESPECULAR DE Córnea	Exames	898,33	10.780	24,24	R\$ 261.307,20
02.11.06.025-9	TONOMETRIA	Exames	1.283,33	15.400	3,37	R\$ 51.898,00
02.05.02.002-0	PAQUIMETRIA ULTRASSÔNICA	Exames	975,33	11.704	14,81	R\$ 173.336,24
02.05.02.008-	ULTRASSONOGRRAFIA	Exames	898,33	10.780	24,20	R\$ 260.876,00
9	DE GLOBO OCULAR / ORBITA (MONOCULAR)					
PROCEDIMENTOS CLÍNICOS						
03.01.01.007-2	CONSULTA MEDICA EM ATENÇÃO ESPECIALIZADA	Consulta	1.283,33	15.400	10,00	154.000,00
PROCEDIMENTOS CIRURGICOS						
04.05.03.013-4	VITRECTOMIA ANTERIOR	Procedimento	25,66	308	381,08	R\$ 117.372,64
04.05.04.021-0	REPOSICIONAMENTO DE LENTE INTRAOCULAR	Procedimento	125	1.500	453,60	R\$ 680.400,00
04.05.05.001-1	CAPSULECTOMIA POSTERIOR CIRÚRGICA	Procedimento	4,16	50	249,84	R\$ 12.492,00
04.05.05.002-0	CAPSULOTOMIA A YAG LASER	Procedimento	89,83	1.078	78,75	R\$ 84.892,50
04.05.05.037-2	FACOEMULSIFICAÇÃO C/ IMPLANTE DE LENTE INTRA-OCULAR DOBRÁVEL	Procedimento	898,33	10.780	771,60	R\$ 8.317.848,00
04.05.05.036-4	TRATAMENTO CIRURGICO DE PTERÍGIO	Procedimento	77	924	209,55	R\$ 193.624,20
02.11.06.017-8	RETINOGRRAFIA COLORIDA BINOCULAR	Procedimento	4,16	50	24,68	R\$ 1.234,00
02.11.06.018-6	RETINOGRRAFIA FLUORESCENTE BINOCULAR	Procedimento	4,16	50	64,00	R\$ 3.200,00
<b>TOTAL</b>						<b>R\$ 11.137.119,98</b>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

124. Ora, todos os procedimentos a serem contratados estão expressamente dispostos com os seus respectivos valores no termo de referência, cabendo a cada um dos interessados avaliar a viabilidade econômica, elaborando a sua formação de preços, apurando os custos diretos e indiretos de produção, despesas administrativas e a sua margem de lucro, após deduzidos todos os encargos para a realização dos procedimentos de diagnósticos e cirúrgicos, e ao final decidir pela adesão ou não ao credenciamento.

125. É importante salientar que o modelo econômico vigente em nosso país se consagra por uma economia de mercado, de natureza capitalista, fundado no princípio da livre iniciativa (CF, art. 170, caput) e livre concorrência (CF, art. 170 IV), compreendendo não só a liberdade econômica, ou liberdade de desenvolvimento de empresa, mas de modo a englobar todas as demais formas de organização econômica, individuais ou coletivas, como a cooperativa e a iniciativa pública.

126. A liberdade de iniciativa envolve o livre exercício de qualquer atividade econômica, a liberdade de trabalho, ofício ou profissão, além da liberdade de contrato, a qual envolve a liberdade de contratar ou não com os agentes econômicos e de estipular as cláusulas do negócio jurídico firmados com a iniciativa pública ou privada.

127. Desta feita, a alegação de não ser atrativa a contratação por nenhuma empresas em razão dos altos custos de insumos e equipamentos a serem empregados na prestação dos serviços também não se sustenta, notadamente pelas notícias veiculadas no site oficial do Governo do Estado de Rondônia<sup>4</sup>, do dia **09.07.2019**, em que a SESAU anunciou o início de uma “força tarefa para realizar mais de 2,4 mil cirurgias de catarata em Rondônia” após a contratação de uma clínica oftalmológica através de chamamento público.

128. O informativo publicitário divulgou a fala do Secretário Estadual de Saúde, Fernando Máximo, declarando que o objetivo da contratação é atender os pacientes que estão aguardando há anos pelo procedimento:

Nós temos pessoas aguardando desde 2015, imagina o sofrimento desta pessoa com sua visão comprometida, por isso estamos trabalhando com duas frentes através desta contratação que tem o objetivo de realizar 200 cirurgias por mês e também o serviço que já existe regularmente no Hospital de Base com uma média de 100 pacientes mês, conseguiremos amenizar bastante o problema

129. O portal de notícias do Rede TV Rondônia (Diário da Amazônia)<sup>5</sup> também divulgou, no dia **25.11.2019**, matéria jornalística em que apresenta imagens de dezenas de homens e mulheres, em sua maioria idosos, aguardando pela realização do “mutirão de cirurgias de catarata” em uma clínica oftalmológica privada, resultado do Contrato n. 215/PGE/2019, celebrado entre a SESAU e a Empresa Sol Serviços de Oftalmologia S/S, CNPJ/MF nº. 00.898.428/0001-01.

130. A referida empresa foi devidamente habilitada por meio do Chamamento Público nº 016/2018/CEL/SUPEL/RO, vinculando-se ao Processo Administrativo nº 0036.218528/2018-63<sup>6</sup>, para realizar diagnósticos e condutas terapêuticas (cirúrgicas), com preços constantes na TABELA SUS, em unidades fixas, de forma contínua e regionalizada para todo o estado de Rondônia (1. Cláusula Primeira – Do Objeto do Contrato).

131. Portanto, não prospera a alegação da representante de que os valores indicados na tabela SUS (SIGTAP) são insuficientes para custear todos os gastos com insumos e equipamentos de empresa particular credenciada.

**2.1.10 Das inconsistências quanto à apresentação de documentos para o credenciamento**

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.rondonia.ro.gov.br/inicia-nesta-quarta-feira-forca-tarefa-para-realizar-mais-de-2-mil-cirurgias-de-catarata/>.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.diariodaamazonia.com.br/mutirao-para-cirurgias-de-catarata-deve-zerar-afila-em-rondonia/>.

<sup>6</sup> ID 839941, CONTRATO Nº 215/PGE-2019 celebrado entre o Estado de Rondônia, através da Secretaria de Estado da Saúde - Sesau, de um lado, e, de outro, a Empresa Sol Serviços de Oftalmologia S/S, para os fins que especifica.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

### Síntese do apontamento

132. A representante afirma que o edital é omissivo quanto à maneira como será comprovada a experiência do responsável técnico, alegando que não existe acervo técnico de serviço médico.

133. Assevera que o item 7.1.6 do edital exige que a credenciada comprove possuir em seu quadro responsáveis técnicos de nível superior com experiência compatível com a área proposta, relacionando tal exigência à qualificação profissional e não operacional da empresa.

134. Alude que o subitem 7.2.1 e suas alíneas estabelecem exigência totalmente subjetiva por não dispor de relação dos profissionais necessários e tampouco do quantitativo mínimo a ser apresentado.

135. Entende descabida a exigência disposta no item 7.1.9 do edital, que estabelece a necessidade de apresentação de declaração indicando a capacidade técnica total de atendimento e quantidade de serviço por mês que a credenciada pretende ofertar.

136. Por fim, relata que o subitem 9.1.65.4 do termo de referência exige que a credenciada possua em sua equipe técnica um farmacêutico, o que seria descabido.

### Análise do apontamento

137. O item 7 do edital, que trata da apresentação do envelope contendo a documentação para o credenciamento, dispõe de uma série de comprovantes a demonstrar a qualificação técnica da empresa (item 7.1) e a qualificação técnica dos profissionais (7.2), vejamos:

#### **7.1 Quanto a Qualificação Técnica da Empresa:**

**7.1.1** Apresentar declaração formal de disponibilidade das instalações devidamente equipada conforme equipamentos mínimos previstos no anexo IV e adequada a realização dos serviços de que trata a contratação conforme os critérios estabelecidos no Termo de Referência.

**7.1.2** Apresentar comprovante de registro junto ao Conselho Regional de Medicina – CRM

**7.1.3** Comprovação no Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde - CNES da sede da empresa.

**7.1.4** Apresentar Alvará Sanitário da sede da empresa, emitido pela Vigilância Sanitária Municipal ou Estadual vigente.

**7.1.5** Apresentar Alvará de Localização e Funcionamento da empresa vigente.

**7.1.6** Apresentar comprovação de possuir em seu quadro responsáveis técnicos e de nível superior, que demonstrem a experiência com os serviços de características semelhantes e compatíveis com a área proposta.

**7.1.6.1** A comprovação do vínculo empregatício, poderá ser feita mediante apresentação de cópia autenticada da ficha de registro de empregado, ou, em caso de autônomo, o competente Contrato de Trabalho, com firma reconhecida em cartório. Para dirigentes da empresa, tal comprovação poderá ser feita através da cópia da Ata da Assembleia em que se deu sua investidura no cargo ou, ainda, do Contrato Social.

**7.1.7** Apresentar Declaração de que caso CREDENCIADO apresentará o Alvará da Vigilância Sanitária do Estado de Rondônia no prazo de 10 (dez) dias após assinatura do contrato.

**7.1.8** Apresentar Declaração de que caso CREDENCIADO apresentará o CNES atualizado para o Estado de Rondônia no prazo de 10 (dez) dias após assinatura do contrato.

**7.1.9** Apresentar declaração indicando a capacidade técnica total de atendimento, e quantidade de serviço por mês, que pretende ofertar para o SUS em serviços de Saúde na Especialidade de Oftalmologia. A declaração deverá ser apresentada juntamente com os demais documentos de habilitação previstos no edital.

#### **7.2 Da Qualificação Técnica dos Profissionais:**

**7.2.1** Memorial Descritivo contendo a relação dos profissionais responsáveis pela execução dos serviços propostos, em língua portuguesa, rubricadas pelo responsável da empresa em todas as vias, não sendo consideradas aquelas que não apresentem todos os



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

profissionais exigidos conforme este Termo de Referência ou diferentes dos solicitados, acompanhado de:

- a.1) Curriculum Vitae;
- a.2) Diploma em Graduação em Medicina;
- a.3) Certificado de Especialidade Médica;
- a.4) Comprovação de Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde - CNES.

a.5.1.) O Registro no Conselho de Classe competente, será obrigatório a todos os profissionais técnicos que serão responsáveis pela execução dos serviços.

138. Ao que consta do item 7.2 acima colacionado, a comprovação da experiência dos profissionais técnicos que serão responsáveis pela execução dos serviços se fará de forma simplificada, mediante a apresentação de currículo, diploma de graduação, certificado de especialização e cadastro no CNES e Conselho de Classe, não se vislumbrando qualquer subjetividade quanto à apresentação de memorial contendo a relação de tais profissionais.

139. A seu turno, a Lei Federal n. 8.666/93 estipula que, no concernente à habilitação nos processos licitatórios, a documentação relativa à qualificação técnica insere-se a apresentação do registro ou inscrição na entidade profissional competente e a comprovação da capacitação técnico-profissional da equipe executora do serviço, com nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente (art. 27, inciso II, e art. 30, incisos I e II, e §1.º, inciso I):

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

- I - habilitação jurídica;
- II - qualificação técnica;

[...]

Art. 30. A documentação relativa à **qualificação técnica** limitar-se-á a:

**I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;**

**II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;**

[...]

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por **atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes**, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, **profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente**, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

[...]

140. O mesmo raciocínio se aplica para a suposta exigência indevida no tópico 7.1 do edital, vez que também não se vislumbra razão à representante, considerando que o item 7.1.6.1 constitui como desdobramento dos requisitos necessários à comprovação de que a empresa possua equipe técnica capacitada, com experiência compatível com o objeto do chamamento.

141. O fundamento de tais requisitos está calcado na impessoalidade, na isonomia e na eficiência que devem orientar as aquisições governamentais de produtos e serviços, considerando-se que, no presente caso, ainda que ausente a competição entre os interessados, impera a necessidade de prevenir direcionamentos ou de restringir injustificadamente o credenciamento de uns em detrimento de outros, em razão de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

exigências de qualificação maiores do que a lei impõe, para a execução do objeto da chamada pública.

142. Anote-se que tal comprovação deve ser feita mediante a apresentação de seu quadro de profissionais, nos moldes do item 7.1.6.1, não olvidando que o procedimento em questão se trata de credenciamento de empresas interessadas em prestar os serviços oftalmológicos, o qual possui características distintas da licitação tradicional, com o propósito de selecionar o maior número possível de interessados, em sintonia com o princípio da isonomia já comentado acima.

143. No que tange à exigência disposta no item 7.1.9 do edital, que estabelece a necessidade de apresentação de declaração da capacidade técnica de atendimento mensal que a credenciada pretende ofertar, entende-se que a previsão está em harmonia com a modalidade da chamada pública sob exame, a qual pressupõe um ajuste entre o Poder Público e o particular que pretendem realizar um negócio jurídico com o fim de produzir direitos e deveres para ambas as partes, simultaneamente, e de forma recíproca.

144. Sendo assim, não há que se falar em inconsistências quanto à apresentação de documentos para o credenciamento de interessados em participar do Chamamento Público n. 016/2018/CEL/SUPEL/RO.

### **2.1.11 Da impossibilidade de vedação de vínculo com servidor público**

#### Síntese do apontamento

145. A representante assevera que é indevida a cláusula editalícia que veda a participação de servidor público como interessado, considerando que quase todos os médicos especialistas em oftalmologia do estado de Rondônia são sócios da maioria das clínicas dessa especialidade e possuem algum vínculo com a entidade pública.

146. Verberam que tal vedação constitui prática de conduta anticompetitiva, abuso de poder econômico, domínio de mercado relevantes de serviços, ofensa à livre concorrência, representando infração à ordem econômica e ainda ao próprio ordenamento jurídico.

#### Análise do apontamento

147. O item 8.3.4 do Edital Chamamento Público n. 016/2018/CEL/SUPEL/RO dispõe a seguinte regra:

**8.3.4 Não será admitido a participação de interessados** distinto através de um único representante, ou que indiquem como responsável técnico ou qualquer outro componente de equipe técnica, profissional comum entre os interessados participantes do chamamento; e ainda, **que seja servidor público, assim entendido quem exerça cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, consideradas para tal, além das fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista, as demais entidades sob controle, direto ou indireto, no âmbito da esfera estadual, qual seja o vínculo, de caráter transitório ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público.**

148. A situação a ser debatida no presente tópico insere-se em responder acerca da possibilidade de o edital vedar a participação no chamamento de interessados que seja servidor público *latu sensu*.

149. Assevera-se que a questão encontra regramento no artigo 9º, inciso III, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a seguir transcrito:

#### **Lei Federal nº 8.666/93**

Art. 9º. Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a ele necessários: (...)

III – servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

150. Observa-se que a intenção do legislador ordinário, ao editar a regra acima citada, foi exatamente garantir a observância dos princípios constitucionais da igualdade e da moralidade, seja no procedimento licitatório, seja na execução contratual.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

151. Assim, o legislador buscou impedir que os candidatos ao certame obtivessem informações privilegiadas ou pudessem influenciar no resultado da licitação, ou, ainda, fossem de alguma forma beneficiados com a contratação pretendida.

152. É de se destacar que a proibição de participação de servidores públicos em certames licitatórios encontra fundamentos na própria lei acima transcrita, bem como na jurisprudência, inclusive desta Corte de Contas, que teve oportunidade de enfrentar tal matéria (Processo n. 12333/2018).

153. No referido caderno processual, o TCE/RO decidiu pela impossibilidade de a Administração contratar empresa que tenha servidor público no seu corpo societário, em consonância com a decisão monocrática do relator nos presentes autos (DM- 0290/2018-GCBAA, ID 706027), a qual assentou que:

[...] A inserção dos impedimentos consignados nos subitens 8.3.47 do Edital, repetidos no subitem 11.3.4 do Termo de Referência, não possuem o condão de restrição indevida entre os participantes, pelo contrário, tem por propósito a observância dos princípios da moralidade e da impessoalidade, os quais devem ser respeitados pela Administração Pública quando da execução de seus atos. [...]

154. A temática também já foi enfrentada no âmbito do Poder Judiciário, notadamente pela mais alta Corte responsável pela interpretação das leis federais, o Superior Tribunal de Justiça – STJ, que entendeu que a regra se aplica até mesmo para o caso de servidor licenciado que se encontra abarcado pela vedação contido no art. 9º, III, da Lei n. 8.666/1993:

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - DESCLASSIFICAÇÃO - EMPRESA - SERVIDOR LICENCIADO - ÓRGÃO CONTRATANTE. Não pode participar de procedimento licitatório, a empresa que possuir, em seu quadro de pessoal, servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação (Lei nº 8.666/93, artigo 9º, inciso III). O fato de estar o servidor licenciado, à época do certame, não ilide a aplicação do referido preceito legal, eis que não deixa de ser funcionário o servidor em gozo de licença. Recurso improvido. (STJ – REsp 254115/SP, Rel. Ministro GARCIA VIEIRA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/06/2000, DJ 14/08/2000, p. 154).

155. Portanto, a simples presença de servidor público estadual no quadro societário da empresa credenciada, no momento da contratação, já é suficiente para violar o item 8.3.4 do Edital Chamamento Público n. 016/2018/CEL/SUPEL/RO e o art. 9º, inciso III, da Lei Federal n. 8.666/93, fato esse que evidencia a improcedência do apontamento.

**2.1.12 Da exigência de comprovação de vínculo profissional no ato do credenciamento**

Síntese do apontamento

156. A associação representante assevera que a exigência editalícia de comprovação de vínculo profissional, já no ato do credenciamento, contraria jurisprudência no sentido de que tal demonstração pode ser feita apenas quando da contratação, nos termos do artigo 30, § 6º, da LLC.

157. Sustenta ainda que, no momento da habilitação, basta a declaração formal da disponibilidade de profissional e a expressão quadro permanente não deve ser compreendida como o rol de trabalhadores com vínculo empregatício presentes.

158. Conclui pugnando pela modificação do edital para que a comprovação exigida no citado dispositivo passe a ser obrigação apenas da empresa credenciada, quando da contratação.

Análise do apontamento

159. Os itens **10.1.6** e **10.1.6.1** do Edital Chamamento Público n. 016/2018/CEL/SUPEL/RO estabelece a seguinte exigência:

**10.1.6** Apresentar comprovação de possuir em **seu quadro responsáveis técnicos** e de nível superior, que demonstrem a experiência com os serviços de características semelhantes e compatíveis com a área proposta.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

**10.1.6.1 A comprovação do vínculo empregatício, poderá ser feita mediante apresentação de cópia autenticada da ficha de registro de empregado, ou, em caso de autônomo, o competente Contrato de Trabalho, com firma reconhecida em cartório. Para dirigentes da empresa, tal comprovação poderá ser feita através da cópia da Ata da Assembléia em que se deu sua investidura no cargo ou, ainda, do Contrato Social.**

160. Do modo semelhante, o item 9.1.36 e subitem “a” do item 10.2 do instrumento convocatório dispõe a necessidade de a credenciada manter quadro de pessoal suficiente para execução dos serviços:

**9.1.36 Manter quadro de pessoal qualificado**, promovendo a capacitação contínua de suas equipes e comunicar a CREDENCIANTE quaisquer mudanças implementadas no corpo clínico, realizando as substituições por profissionais de mesmo nível e qualificação devidamente autorizados pelos conselhos de classe a atuar no Estado e com atualização do CNES

[...]

**10.2.** Os Serviços deverão ser executados conforme o especificado no **item 2.2** do Termo de Referência.

a) A CREDENCIADA deverá executar os serviços objeto deste Termo de Referência, mediante a atuação de profissionais especializados e **manter quadro de pessoal suficiente para execução dos serviços**, sem interrupção, sendo de sua exclusiva responsabilidade as despesas com todos os encargos e obrigações sociais, trabalhistas e fiscais decorrentes dos serviços executados.

161. Ao que se extrai das cláusulas do edital acima transcritas, não existe exigência alguma de comprovação de vínculo efetivo profissional no ato do credenciamento e nem a obrigatoriedade de que o trabalhador conste do quadro permanente da empresa, ao ponto de cogitar restrição ao número de participantes que não possuíam tais profissionais em seu quadro de servidores.

162. Observa-se que o edital não mencionou que as empresas deveriam possuir tais profissionais em seu quadro efetivo e sim a comprovação e manutenção de quadro de pessoal qualificado e “suficiente para execução dos serviços” para que não haja interrupção dos procedimentos contratados.

163. Ademais, como apresentado no subitem 10.1.6.1 do edital, a comprovação de vinculação com a licitante poderá se dar por meio de gênero “contrato de trabalho”, do qual decorre outras espécies de prestação de serviços autônomos, celebrado de acordo com a legislação trabalhista e civil comum, sem, necessariamente, possuir liame com o quadro permanente da empresa licitante.

164. Nesse sentido, ponderou o relator destes autos que, pelo fato de o credenciamento não se esgotar apenas num momento, aquelas empresas que eventualmente não cumpram os requisitos imediatamente, poderão fazê-lo em momento posterior, o que vem a se compatibilizar com o princípio da isonomia e assegura a competitividade no procedimento.

165. Portanto, não deve prosperar a alegação de exigência indevida de comprovação de vínculo profissional no ato do credenciamento supostamente constante do Edital Chamamento Público n. 016/2018/CEL/SUPEL/RO.

**2.1.13 Da limitação de horários para execução dos serviços de forma integral**

Síntese do apontamento

166. Alude a representante que o item 4.3.1 do termo de referência é ilegal por restringir os horários de execução dos serviços na sede da contratada, sendo apenas de segunda a sexta feira, das 07h às 18h, e aos sábados das 08h às 12h.

Análise do apontamento

167. O item 4.3.1 do termo de referência questionado pela representante dispõe:

**4.3.1** O serviço será executado na sede da empresa contratada, de segunda a sexta feira das 07:00h às 18:00h, e aos sábados das 08:00h as 12:00h, para atender os usuários da Rede Pública Estadual de Saúde conforme especificações previstas no item 2.2 os



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

dentro das normas e legislações pertinentes, sob inteira responsabilidade da CREDENCIADA, obedecendo aos detalhamentos constantes neste Termo de Referência.

168. Observa-se que o estabelecimento prévio de horário de atendimento da credenciada pela credenciante já foi objeto de exame pelo conselheiro relator na DM- 0290/2018-GCBAA (ID 711543), na qual determinou a seguinte providência:

**3.3** – Informem aos participantes do credenciamento que os serviços para atendimento dos usuários da Rede Pública Estadual de Saúde, exigidos no subitem 4.3.1, deverão ser prestados dentro do horário de funcionamento da credenciada, exceto a previsão contida no subitem 4.3.2 do TR, salvo existam justificativas plausíveis suportadas em documentos probantes do Órgão de Saúde do Estado para a manutenção dos horários descritos no subitem 4.3.1 do Termo de Referência;

169. Compulsando os autos, verifica-se que Administração adotou as providências consignadas na decisão ao juntar aos presentes autos a cópia da 1ª Ata da Sessão para Recebimento dos Invólucros I e II (Habilitação E Qualificação Técnica) Chamamento Público nº 016/2018/SESAU.

170. Nesta consta que houve o registro quanto às adequações estabelecidas no subitem 3.3 da DM- 0290/2018-GCBAA (ID 711543) para fins de esclarecer aos participantes do credenciamento que “os serviços para atendimento dos usuários da Rede Pública Estadual de Saúde deverão ser prestados dentro do horário de funcionamento da credenciada, exceto a previsão contida no subitem 4.3.1 do TR, salvo existam justificativas plausíveis suportadas em documentos probantes do Órgão de Saúde do Estado para a manutenção dos horários descritos no subitem 4.3.1 do Termo de Referência”.

171. Portanto, verifica-se que o apontado feito pela representante **não mais subsiste, diante da comprovação das medidas saneadoras adotadas pela Administração**, não havendo que falar em ilegalidade quanto à restrição de horário para a execução dos serviços pela empresa credenciada. (grifos no original e nossos)

### **2.1.14 Das irregularidades em relação aos exames e procedimentos cirúrgicos e da falta de justificativa para o aumento nas quantidades de procedimentos**

#### Síntese do apontamento

172. A representante sustenta haver necessidade justificada quanto à estimativa saltar de 847 procedimentos cirúrgicos da catarata, nos certames anteriores, para 10.780 no atual Chamamento Público nº 016/2018.

173. Afirma que houve inserção de outros procedimentos que não existiam anteriormente, a exemplo da cirurgia de pterígio (retirada de "carne crescida" no canto do olho).

174. Novamente asseverou que os parâmetros utilizados pela SESAU não são confiáveis, tendo em vista que o contrato com o estado do Mato Grosso encontra-se sob investigação.

175. Por fim, conclui inexistir necessidade de realização de mapeamento de retina e ultrassonografia em todo o paciente e que a cirurgia de catarata não é considerada cirurgia de urgência/emergência, nos termos do Parecer do Conselho Federal de Medicina nº 20/14.

#### Análise do apontamento

176. Observa-se que as supostas irregularidades apontadas no presente item são idênticas àquelas já analisadas neste relatório, no tópico “2.1.2. Restrição à competitividade em relação à definição do objeto nos parágrafos”, no qual se concluiu que a metodologia utilizada no presente chamamento utilizou critérios populacionais do estado, bem como de parâmetros previstos na Portaria 288/2008 do Ministério da Saúde, que regulamenta a atenção especializada em oftalmologia e, ainda, informações contidas no Departamento de Informática do Sus – DATASUS.

177. No que tange à inserção de outros procedimentos que não existiam anteriormente, ao nosso sentir não se vislumbra qualquer óbice e, ao revés, revela-se salutar, uma vez a atitude do gestor em ampliar o leque de tratamentos relacionados a complicações oftalmológicas atende os propósitos do governo em atender, além da demanda relativa às cirurgias de catarata, outras patologias associadas ao envelhecimento da população.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

178. De outro lado, a SESAU afirmou que a regulamentação e o controle dos procedimentos oftalmológicos a serem executados “dar-se-á por meio da Gerência de Regulação - GERREG, que será responsável pelo direcionamento dos pacientes as regiões de saúde, local de realização dos procedimentos (item 43.5 do edital). Ademais, os usuários a serem submetidos aos procedimentos oftalmológicos serão pacientes oriundos de toda Rede SUS Estadual de Saúde de Rondônia, com laudo de solicitação da GERREG, onde serão avaliados individualmente e de acordo com a necessidade de cada um. Os atendimentos serão efetuados pela CREDENCIADA, mediante autorização da Gerência de Regulação via sistema SISREG “ (item 43.6 do edital).

179. Da mesma forma, mostra-se impertinente a alegação de que os parâmetros de atendimento utilizados pela SESAU não são confiáveis e que inexistente necessidade de realização de mapeamento de retina e ultrassonografia em todo o paciente, tendo em vista que a representante simplesmente reitera o fato de que os contratos do estado do Mato Grosso se encontram sob investigação, porém não apresenta qual seria a metodologia correta ou a norma eventualmente descumprida.

180. Ora, não se pode partir do pressuposto que a credenciada irá cobrar pela realização de mapeamento de retina e ultrassonografia em todo o paciente, considerando que essa afirmativa da representante é destituída de fundamentação acerca do ponto do edital ela está a se referir.

181. Ademais, vale consignar que os serviços realizados pela credenciada serão fiscalizados por uma comissão designada pela credenciante (no mínimo 3) que verificará o cumprimento das especificações solicitadas, no todo ou em parte, no sentido de corresponderem ao desejado ou especificado (item 10.2, “b” do edital).

182. Por fim, resta examinar o teor do parecer do Conselho Federal de Medicina nº 20/14 citado pela representante como fundamento de sua tese: “a cirurgia de catarata não é considerada cirurgia de urgência/emergência”.

183. Compulsando o documento de ID 704619, pág. 352/367, verifica-se que se trata de **parecer jurídico** do Conselho Federal de Medicina, elaborado pelo conselheiro relator, Dr. José Fernando Maia Vinagre, no qual é feita uma análise etimológica do conceito de urgência e emergência do ponto de vista da doutrina médica nas situações graves e perigosas que exigem ação imediata, bem como “define critérios para classificação de urgências e emergências em oftalmologia”.

184. Pois bem.

185. A doutrina do Direito Administrativo classifica o parecer jurídico como sendo um ato administrativo de natureza enunciativa, com a função de expressar determinada opinião, e, com isso, atestar ou reconhecer uma situação fática ou jurídica sob consulta. Segundo os doutrinadores, os pareceres “simplesmente manifestam a opinião ou o conhecimento da Administração Pública sobre determinada situação fática ou jurídica, sem produzirem qualquer efeito jurídico imediato.

186. Sendo assim, sem adentrar no mérito do conhecimento das ciências médicas esboçado no citado opinativo, no plano jurídico normativo, não podem ser utilizadas as suas conclusões como fundamento de validade para os supostos vícios apontados na chamada pública em exame.

187. Ademais, a tese foi emitida em consulta acerca de fatos relacionados ao termo de ajustamento de conduta assinado entre o Centro de Referência em Oftalmologia do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás – Cerof/UFG, Secretaria Estadual de Saúde do Estado de Goiás e a 53ª Promotoria de Justiça de Goiás, **não possuindo caráter vinculante** para a Secretaria Estadual de Saúde do estado de Rondônia, tampouco para as regras editalícias estipuladas de acordo com as peculiaridades locais e regionais.

188. Portanto, o apontamento é improcedente.

19. Consoante descrito anteriormente, foram formuladas duas representações pela Associação Rondoniense de Oftalmologia sobre supostas irregularidades nos Chamamentos Públicos n.s 14/2017 e 16/2018/SUPEL. Quanto ao primeiro Chamamento, este fora revogado pela Secretaria de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

Estado da Saúde, de acordo com a informação prestada pela SUPEL (ID 839.874) o que, por via de consequência, resultou na perda de objeto da primeira representação. Concernente à segunda, será objeto de exame de mérito nas linhas seguintes.

20. Cotejando o presente processo e a percuente análise realizada pela Coordenadoria de Controle de Licitações e Contratos – CLIC, consignado em Relatório (ID 844.884), de fato, verifica-se que **a maioria<sup>7</sup> das supostas irregularidades** relacionadas ao Chamamento Público n. 16/2018/SUPEL **são improcedentes**, a saber:

- 1 - Direcionamento para a empresa 20/20 Serviços Médicos S/S;
- 2 - Restrição à competitividade em relação à definição do objeto;
- 3 - Ausência de indicação quanto "aos demais normativos aplicáveis";
- 4 - Ausência de critério para chamamento das credenciadas;
- 5 - Das Sanções Estabelecidas - Utilização Dos Critérios Da Lei nº 10.520/2002 – impossibilidade;
- 6 - Da ausência de justificativa plausível para o quantitativo exigido;
- 7 - Da imprescindibilidade da atuação de médicos oftalmologistas na comissão de fiscalização para autorizar a realização de exames e procedimentos cirúrgicos;
- 8 - Da ausência de precificação de todos os custos envolvidos na prestação dos serviços - remuneração apenas a serviços realizados conforme tabela do SUS;
- 9 - Das inconsistências quanto à apresentação de documentos para o credenciamento;
- 10 - Da impossibilidade de vedação de vínculo com servidor público;
- 11 - Da exigência de comprovação de vínculo profissional no ato do credenciamento;
- 12 - Das irregularidades em relação aos exames e procedimentos cirúrgicos e da falta de justificativa para o aumento nas quantidades de procedimentos.

21. Por esse motivo, corroboro a fundamentação lançada pelo Corpo Instrutivo, quando da análise dessas impropriedades, a qual acolho como razão de decidir, **para igualmente considerá-las improcedentes**.

22. Entretanto, no tocante às inconsistências de **ausência de documentos imprescindíveis para elaboração da proposta e limitação de horários para execução dos serviços de forma integral<sup>8</sup>**, entendo de maneira diversa do Corpo Instrutivo e do Ministério Público de Contas, tendo em vista que culminaram em correções<sup>9</sup> pela Secretaria de Estado da Saúde e Superintendência Estadual de Compras e Licitações, após determinações deste Relator no item III<sup>10</sup> da Decisão Monocrática DM- 0290/2018-GCBAA (ID 706.027).

<sup>7</sup> Examinados, respectivamente, nos subitens 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4, 2.1.5, 2.1.7, 2.1.8, 2.1.9, 2.1.10, 2.1.11, 2.1.12 e 2.1.14 da peça técnica (ID 844.884).

<sup>8</sup> Examinados, respectivamente, nos subitens 2.1.6 e 2.1.13 da peça técnica (ID 844.884).

<sup>9</sup> Correções registradas em Ata pela SUPEL (ID 711.543).

<sup>10</sup> **III – DETERMINAR** à Comissão Especial de Licitação conjuntamente com técnicos da SESAU, atuantes neste procedimento, que adotem as medidas consignadas a seguir, de acordo com as suas competências:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

23. Diante disso, estou convicto que, em virtude do saneamento das irregularidades atinentes à **ausência de documentos imprescindíveis para elaboração da proposta e limitação de horários para execução dos serviços de forma integral**, a representação formulada pela Associação Rondoniense de Oftalmologia – AROFT, em face do Chamamento Público n. 16/2018/SUPEL, é **parcialmente procedente**.

24. Oportuno registrar, que tais falhas restaram saneadas pelos jurisdicionados (ID 711.543), afastando-se, portanto, eventual aplicação de sanção pecuniária.

25. *Ex positis*, em **convergência** com os entendimentos expendidos na derradeira manifestação da Unidade Técnica (Relatório, ID 844.884), anuído integralmente pelo Ministério Público de Contas, conforme Parecer n. 13/2020 (ID 851.254) da lavra da Eminente Procuradora Yvonete Fontinelle de Melo, quanto à **improcedência das irregularidades** relacionadas à(ao): i) direcionamento para a empresa 20/20 Serviços Médicos S/S; ii) restrição à competitividade em relação à definição do objeto; iii) ausência de indicação quanto "aos demais normativos aplicáveis"; iv) ausência de critério para chamamento das credenciadas; v) das Sanções Estabelecidas - Utilização Dos Critérios Da Lei n. 10.520/2002 – impossibilidade; vi) da ausência de justificativa plausível para o quantitativo exigido; vii) da imprescindibilidade da atuação de médicos oftalmologistas na comissão de fiscalização para autorizar a realização de exames e procedimentos cirúrgicos; viii) da ausência de precificação de todos os custos envolvidos na prestação dos serviços - remuneração apenas a serviços realizados conforme tabela do SUS; ix) das inconsistências quanto à apresentação de documentos para o credenciamento; x) da impossibilidade de vedação de vínculo com servidor público; xi) da exigência de comprovação de vínculo profissional no ato do credenciamento; e xii) das irregularidades em relação aos exames e procedimentos cirúrgicos e da falta de justificativa para o aumento nas quantidades de procedimentos, e **divergência quanto à improcedência das irregularidades** atinentes à(ao): xiii) ausência de documentos imprescindíveis para elaboração da proposta e xiv) limitação de horários para execução dos serviços de forma integral, submeto a esta Colenda Câmara o seguinte VOTO:

**I - PRELIMINARMENTE, CONHECER** as representações formuladas pela Associação Rondoniense de Oftalmologia – AROFT, CNPJ n. 09.580.722/0001-37, quanto às supostas irregularidades relacionadas aos Chamamentos Públicos n.s 14/2017 e 16/2018/SUPEL, promovidos pela Superintendência Estadual de Compras e Licitações, visto preencherem os requisitos de

**3.1** – analisem criteriosamente os equipamentos/materiais que estão sendo requisitados das empresas (subitens 2.2 e 2.3, Anexo IV do Termo de Referência) e se abstenham de inabilitar eventuais interessados, cujos bens sejam desnecessários à prestação dos serviços ora pretendidos, salvo existam justificativas plausíveis suportadas em documentos probantes para a manutenção da exigência desses equipamentos/materiais;

**3.2** – examinem criteriosamente se existe plausibilidade na permanência de farmacêutico na composição da equipe técnica da credenciada (9.1.65.4 do Termo de Referência), abstando-se, por consequência em caso de desnecessidade, de inabilitar eventuais interessados que não possuam esse tipo de profissional, salvo existam justificativas razoáveis suportadas em documentos probantes para a manutenção da exigência desse profissional;

**3.3** – informem aos participantes do credenciamento que os serviços para atendimento dos usuários da Rede Pública Estadual de Saúde, exigidos no subitem 4.3.1, deverão ser prestados dentro do horário de funcionamento da credenciada, exceto a previsão contida no subitem 4.3.211 do TR, salvo existam justificativas plausíveis suportadas em documentos probantes do Órgão de Saúde do Estado para a manutenção dos horários descritos no subitem 4.3.1 do Termo de Referência;

**3.4** – A Comissão Especial de Licitação registre as determinações acima na Ata da Sessão inaugural, visando servir para posteriores credenciamentos neste procedimento;

**3.5** – A Comissão Especial de Licitação encaminhe cópia dos extratos de revogação/anulação do Edital de Chamamento Público n. 14/2017/SUPEL.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

admissibilidade prescritos no art. 113, § 1º, da Lei Federal n. 8.666/1993, c/c o art. 52-A, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, e arts. 80 e 82-A, inciso VII e § 1º, ambos do RITCE-RO.

**II – CONSIDERAR prejudicado o exame de mérito** da representação formulada em relação ao Chamamento Público n. 14/2017/SUPEL, visto ter sido revogado pela Secretaria de Estado da Saúde, conforme aviso publicado pela Superintendência Estadual de Compras e Licitações (ID 839.874), o que impõe a sua consequente perda de objeto.

**III – CONSIDERAR parcialmente procedente** a representação formulada quanto às supostas irregularidades relacionadas ao Chamamento Público n. 16/2018/SUPEL, visto que as falhas atinentes à **ausência de documentos imprescindíveis para elaboração da proposta e limitação de horários para execução dos serviços de forma integral**, resultaram em correções do procedimento, por parte da Superintendência Estadual de Compras e Licitações e da Secretaria de Estado da Saúde (ID 711.543), em atendimento às determinações consignadas no item III da Decisão Monocrática DM- 0290/2018-GCBAA (ID 706.027), afastando-se, portanto, eventual aplicação de sanção pecuniária.

**IV – DAR CONHECIMENTO** desta Decisão aos advogados legalmente constituídos Renato Juliano Serrate de Araújo (OAB/RO n. 4705) e Vanessa Michele Esber Serrate (OAB/RO n. 3875, bem como ao Escritório de Advocacia Esber e Serrate Advogados Associados (OAB/RO n. 48/2012) e aos demais interessados, via Diário Oficial Eletrônico desta Corte, cujo marco inicial para interposição de recursos, se dará no primeiro dia útil subsequente à revogação dos efeitos da Portaria 245/2020/TCE-RO<sup>11</sup>.

**V – INTIMAR**, o Ministério Público de Contas, na forma regimental, acerca do teor desta decisão.

**VI – ENCAMINHAR** os autos ao Departamento da Primeira Câmara, para a adoção das providências de sua alçada, previstas regimentalmente.

**VII – ARQUIVAR** os autos, após cumpridos integralmente os trâmites legais, no âmbito do Departamento da Primeira Câmara.

É como voto.

Sala das Sessões, 4 a 8 de maio de 2020.

Conselheiro **BENEDITO ANTÔNIO ALVES**

Relator

A-III

<sup>11</sup> Dispõe sobre a suspensão de prazos processuais, bem como a respeito da prorrogação do envio das prestações de contas anuais de 2019, balancetes, relatórios resumidos de execução orçamentária (RREO) e relatórios de gestão fiscal (RGF) em razão da declarada “Pandemia” de Coronavírus (COVID-19). Portaria publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE-RO n. 2075, de 23.3.2020.