



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FÉLIX DO XINGU-PARÁ
SECRETARIA EXECUTIVA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA
CNPJ: 14.051.642/0001-24

OFICIO Nº1709/2024/GAB/SEMSA

São Felix do Xingu, 26 de setembro de 2024.

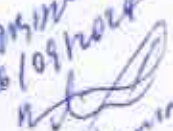
A
Comissão Permanente de licitação

Venho por meio deste solicitar a suspensão da IN012/2024-SRP, com objeto: CREDENCIAMENTO DE EMPRESAS ESPECIALIZADAS EM SERVIÇOS MÉDICOS E ENFERMAGEM (PLANTÕES), PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA EXECUTIVA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA,

Justificamos ainda que a presente solicitação se faz necessária para correção nos documentos do processo, conforme elencados na recomendação do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará – TCM/PA, através da notificação nº889/2024-6aControladoria/TCMPA-LICITAÇÃO.

Certos de vossa compreensão, agradecemos e aguardamos providencias.


KLEBER GONÇALVES MEDEIROS
Secretário Executivo Municipal de Saúde
Decreto Nº 1367/2024
Decreto Nº 1367/2024

RECIBIDO em:
26/09/2024

A. J. S. S. S.



PROCESSO Nº: 076275.2024.2.000

(NOTIFICAÇÃO N.º 889/2024-6aControladoria/TCMPA- LICITAÇÃO)

O Exmo. Conselheiro Lúcio Dutra Vale, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA), no uso das atribuições que lhe são conferidas, e com fundamento no art. 93, incisos I e VIII, c/c 414, § 2º, do Regimento Interno desta Corte (RITCM/PA), NOTIFICA o Sr. Kleber Gonçalves Medeiros, ordenador de despesa do Fundo Municipal de Saúde de São Félix do Xingu, em razão dos achados de auditoria apontados na Informação nº 887/2024/6ª CONTROLADORIA/TCM-PA, referentes ao credenciamento de empresas especializadas em serviços médicos e enfermagem (plantões), com valor estimado em R\$8.750.000,00, devendo a ordenadora de despesas manifestar, no prazo máximo de 10 (dez) dias, contados da ciência desta sobre os achados de auditoria listados abaixo:

1. Demonstrar a adequação da modalidade escolhida, qual seja chamamento público para credenciamento, art. 79 c/c rt. 81, §1º, da Lei nº 14.133/21, conforme discorrido ao tópico a, da manifestação desta Controladoria, frente ao entendimento do Acórdão nº 108.936/2023-PLENV que entendeu pela impossibilidade de credenciamento frente a objeto semelhante ao em análise, bem como esclarecer quanto possível restrição indevida, ausência do estabelecimento de critérios de distribuição, em atenção ao inciso II, do art. 79, da Lei nº 14.133/21, além da comprovação de necessidade temporária, que **desconfiguraria desobediência à regra do concurso público**, art. 37, II, da CF/88;
2. Adequar, conforme discorrido ao tópico b), ponto 2 deste relatório, o período estabelecido ao tópico "Recebimento das Solicitações de Credenciamento" ao Edital de Credenciamento nº 002/2024, inexigibilidade de licitação nº 012/2024, que se encontra em divergência art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 14.133/21, sendo necessário que o ente permita o **cadastro permanente de novas interessados**;
3. Apresentar **Estudo Técnico Preliminar** em observância ao inciso I, art. 18, da Lei nº 14.133/21. Em igual sentido, indica-se a elaboração de análise de riscos (Art. 72, inciso I, Lei nº 14.133/21), alinhado ao apontamento do item c, tópico 2, deste relatório;
4. Identificar com precisão a justificativa das **quantidades a serem contratadas**, em harmonia o disposto o art. 18 e inciso XXI, do art. 6º, da Lei nº 14.133/21, detalhando-se sobre como foi feita a medição do número de plantões, como se realizará a distribuição da prestação desses serviços por todo o sistema de saúde municipal, correlacionando com os dias e as unidades de atendimento, descrição das unidades de atendimento em relação as quantidades bem como suas modalidades, a exemplo se são constituídas como hospitais ou UPAS; a demanda de cada tipo de



- plantão por unidade e por turno e dia útil e não útil; ainda, determinações acerca da forma de controle que será realizada durante a execução dos serviços para a comprovação de seu cumprimento;
5. Especificar a relação das unidades de saúde presentes no Município, sejam de atenção primária, nível intermediário de atenção ou atendimento de média e alta complexidade;
 6. Justificar aplicação dos valores estabelecidos pelo Decreto Municipal nº 2.367/2019, apresentando os memoriais de cálculo que concluíram por tal estipulação de honorários médicos e de enfermagem, a cumprir de forma plena o disposto no artigo 72, inciso VII, da Lei 14.133/2021, sendo aconselhável correlacionar esses importes frente ao piso salarial de enfermagem, Lei nº 14.434/22, bem como a ausência de revisão destes valores desde o exercício de 2019;
 7. Estabelecer prazo para início da contagem de eventual reajuste, atentando-se ao inciso IVIII, art.º, da Lei nº 14.133/21;
 8. Fundamentar as razões para requisição como critério de habilitação técnica a licença de Vigilância Sanitária Estadual ou Municipal do domicílio da licitante compatível com o objeto licitado, bem como justificar como tal exigência se mostra necessária ao cumprimento do serviço licitado, afim de se verificar que há cumprimento de um dos princípios basilares das contratações públicas, qual seja da competitividade, conforme art. 6º, da Lei nº 14.133/21;

Considerando a fiscalização iniciada por esta unidade técnica diante dos achados de auditoria com características de irregularidades por descumprir os preceitos legais insculpidos na Lei Federal nº 14.133/21, **RECOMENDO** que o gestor do Fundo Municipal de Saúde promova a suspensão do edital na fase que se encontra, devendo avaliar as irregularidades e impropriedades identificadas no edital, para além de apresentar a documentação e informações solicitadas, em tudo buscando a adoção das providências necessárias ao saneamento das falhas apontadas na presente notificação.

Determino que a comprovação da suspensão do edital, apresente a cópia da publicação da suspensão no prazo de 24 horas a contar desta notificação mediante documentação publicada no sistema mural de licitação, diário oficial e demais meios legais de transparência, cabendo ainda a recomendação acerca da revogação/anulação da licitação, de forma que o processo seja readequado e retificado conforme os elementos exigidos pela Lei Federal nº 14.133/21.

O não atendimento desta notificação no prazo assinalado poderá ensejar a aplicação de medida cautelar de suspensão do certame e imposição de multa, nos termos dos arts. 341, inciso II, e 698, inciso II, alíneas "a" e "b", do RITCM/PA, e poderá impactar na análise da prestação de contas dos recursos geridos pelo ordenador do FMS de São Félix do Xingu referente ao exercício de 2024.

Belém, 24 de Setembro de 2024

CONSELHEIRO LÚCIO DUTRA VALE

Relator-6aControladoria

Processo nº:	076275.2024.2.000
Município:	São Felix do Xingu/PA
Unidade Gestora:	Fundo Municipal de Saúde
Exercício:	2024
Assunto:	Inexigibilidade de Licitação – Artigo 74, inciso IV, da Lei 14.133/21
Demandado:	Kleber Gonçalves Medeiros – Secretário Municipal de Saúde Pública
Relator:	Conselheiro Lúcio Dutra Vale
Informação nº:	887/2024/6ª CONTROLADORIA/TCM/PA

RELATÓRIO TÉCNICO DE ACOMPANHAMENTO

1 – Do Relatório:

Trata-se de acompanhamento dos atos publicados na imprensa oficial e/ou Mural de Licitações, por meio do qual foi verificado que o Fundo Municipal de Saúde de São Felix do Xingu publicou na data de 12/09/2024, os documentos referentes ao processo de Inexigibilidade de Licitação nº 012/2024, com período predeterminado de recebimento da documentação para o credenciamento o período de 13/09/2024 a 27/09/2024.

O chamamento público para credenciamento de empresas especializadas em serviços médicos e enfermagem (plantões), para atender as necessidades da Secretaria Executiva Municipal de Saúde – SESMA, está fundamentada no caput do art. 79 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Com efeito, procederemos à análise do processo consoante os critérios de corte de auditoria a seguir relacionados:





Inexigibilidade de Licitação nº 012/2024 - C002			
Objeto			Valor Referência
Chamamento Público para Credenciamento de Empresas especializadas em serviços médicos e enfermagem (Plantões), para atender a necessidades da Secretaria Executiva Municipal de Saúde – SEMSA			R\$ 8.750.000,00
Nº	Itens	Situação	Fundamentação Legal
1	Justificativa para o chamamento	Inserida no Mural de Licitações	Art. 74, IV c/c art. 79, I, II e III, Lei 14.133/2021 e art. 11, I, da Instrução Normativa nº 22/2021/TCM/PA
2	Edital de Chamamento Público e Anexos	Inserido no Mural de Licitações	Art. 74, IV c/c art. 79, parágrafo único, Lei 14.133/2021 e art. 11, I, da Instrução Normativa nº 22/2021/TCM/PA
3	Documento de formalização de Demanda – DOD	Inserido no Mural de Licitações	Art. 72, I, da Lei nº 14.133/21 e art. 11, I, d, da Instrução Normativa nº 22/2021/TCM/PA
4	Estudo Técnico Preliminar (ETP)	Não inserido no Mural de Licitações	Art. 72, I, da Lei nº 14.133/21 e art. 11, I, d, da Instrução Normativa nº 22/2021/TCM/PA
4	Análise do Risco	Não inserida no Mural de Licitações	Art. 72, I, da Lei nº 14.133/21 e art. 11, I, d, da Instrução Normativa nº 22/2021/TCM/PA
5	Termo de Referência ou Projeto Básico	Inserido no Mural de Licitações	Art. 72, I, da Lei nº 14.133/21 e art. 11, I, d, da Instrução Normativa nº 22/2021/TCM/PA



Documento Assinado Digitalmente por: LÍCIO DUTRA VALE
Assine em: <https://tcm.pa.gov.br/contas/validaDoc.aspx> Código do documento: 827419250-5d09-4724-921a-38854d0a811e

TCMPA

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
DO ESTADO DO PARÁ

6ª CONTROLADORIA

6	Parecer Jurídico	Inserido no Mural de Licitações	Art. 72, III c/c Art. 53, da Lei nº 14.133/21 e art. 11, I, da Instrução Normativa nº 22/2021/TCM/PA
7	Previsão de recursos orçamentários	Inserida no Mural de Licitações	Art. 72, IV, da Lei nº 14.133/21 e art. 11, I, da Instrução Normativa nº 22/2021/TCM/PA
8	Requisitos de Habilitação e Qualificação	Inserido no Mural de Licitações	Art. 72, V, da Lei nº 14.133/21 e art. 11, I, da Instrução Normativa nº 22/2021/TCM/PA
9	Razão da escolha do fornecedor ou executante	Inserida no Mural de Licitações	Art. 72, VI, da Lei nº 14.133/21 e art. 11, I, da Instrução Normativa nº 22/2021/TCM/PA
10	Justificativa do preço	Inserida no Mural de Licitações ***	Art. 72, VII, da Lei nº 14.133/21 e art. 11, I, da Instrução Normativa nº 22/2021/TCM/PA
11	Autorização da autoridade competente	Inserida no Mural de Licitações	Art. 72, VIII, da Lei nº 14.133/21 e art. 11, I, da Instrução Normativa nº 22/2021/TCM/PA
12	Despacho de anulação ou de revogação da licitação, se houver.	Não inserido no Mural de Licitações	Art. 71, §1º, da Lei nº 14.133/21 e art. 11, I, d, da Instrução Normativa nº 22/2021/TCM/PA

2 – Manifestação da Controladoria:

a) Necessidade de esclarecimentos quanto à modalidade escolhida

Faz-se necessário, em primeiro momento, esclarecer ser possível, de forma geral, a contratação de empresas especializadas em serviços médicos e de enfermagem, por intermédio de credenciamento, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União:

“o credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde para atuarem tanto em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, sendo o instrumento adequado a ser usado quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, sendo necessário o desenvolvimento de metodologia para a distribuição dos serviços entre os interessados de forma objetiva e impessoal.” (Acórdão 352/2016-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler)

É possível a utilização de credenciamento - hipótese de inviabilidade de competição não relacionada expressamente no art. 25 da Lei 8.666/1993 - para contratar prestação de serviços privados de saúde no âmbito do SUS, que tem como peculiaridades preço pré-fixado, diversidade de procedimentos e demanda superior à capacidade de oferta pelo Poder Público, quando há o interesse da Administração em contratar todos os prestadores de serviços que atendam aos requisitos do edital de chamamento. (Acórdão 784/2018-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer)

Este Tribunal de Contas, inclusive, já se manifestou através da Resolução nº 14.172/2018 pela possibilidade de credenciamento para contratação de serviços médicos, como se observa:

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE OURILÂNDIA DO NORTE. EXERCÍCIO 2017. ADMISSIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE





6ª CONTROLADORIA

PROFISSIONAIS DA ÁREA DA SAÚDE COMO PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE MÉDICOS PARA EXECUÇÃO DE PLANTÕES. VERIFICAÇÃO DE EXCEPCIONALIDADE PREVISTA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FIXAÇÃO DOS PLANTÕES MÉDICOS EM TURNOS DE 12 OU 24 HORAS. REGULAMENTAÇÃO MUNICIPAL. TERCEIRIZAÇÃO. PROCESSO LICITATÓRIO PRÉVIO. CREDENCIAMENTO. PRECEDENTES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. REQUISITOS COM FUNDAMENTO NA LEI FEDERAL Nº 8.080/1990; LEI FEDERAL nº 9.637/1998 e PORTARIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE nº 1.034/2010, OBSERVÂNCIA DO MANUAL DE ORIENTAÇÕES PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. IMPACTOS NOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL. SUBSTITUIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA X PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. VERIFICAÇÃO IN CONCRETO. INTELIGÊNCIA DO ART. 18, § 1º, DA LEI COMPLEMENTAR nº 101/2000.

Ocorre, contudo, que sendo o credenciamento uma forma de contratação direta adotada pela Administração Pública, com fundamento o caput do art. 79 da Lei de Licitações, via dispensa ou inexigibilidade de licitação constitui **exceção** à regra da licitação pública, prevista no art. 37, XXI da CF/88, razão pelo qual deve a Administração instruir o processo de inexigibilidade com todos os elementos que entenda seguros e eficazes para robustecer a **desnecessidade de competição**, sem perder de vista a moralidade, transparência e interesse público, princípios inerentes a todo ato administrativo. Assim, é mister que o ente esclareça a adoção do credenciamento, comprovando preencher os requisitos inerentes.

Em recente decisão, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a partir do Acórdão nº 108.936/2023-PLENV, destacou a importância de observar diretrizes específicas ao se

empregar o credenciamento, mediante chamamento público, para a prestação de serviços de assistência à saúde. Entre os apontamentos, destaca-se quatro pontos relevantes à análise do caso ora em questão:

- a) A contratação dos particulares credenciados deve ocorrer de forma rotativa ou por escolha dos próprios usuários destinatários dos serviços, não sendo permitido que a Administração determine uma demanda desigual por credenciado;
- b) O estabelecimento de que os atendimentos médicos e dos demais profissionais devem ser prestados nas instalações da rede municipal impede a contratação de todas as empresas que atendam aos requisitos de qualificação. Da mesma maneira, a imposição de que as entidades interessadas em se credenciar sejam obrigadas a formular propostas para todos os itens que compõem o objeto do chamamento público cria uma restrição indevida à competição;
- c) O credenciamento mediante chamamento público não pode ser utilizado como forma de burla à regra constitucional do concurso público;

Traçando paralelo das diretrizes acima com o edital IN012/2024-C002, verifica-se que os serviços de plantões, tanto médicos como de enfermagem, serão prestados das unidades de saúde do próprio Município, o que por si só, de acordo com o entendimento do TCE-RJ já cria restrição indevida à competição, tendo em vista que impede a contratação de todas as empresas que estabelecem aos requisitos de qualificação. Ainda, não havendo possibilidade de escolha pelo usuário, restam dúvidas quanto os critérios de escolha ou eventual escala dos serviços a serem prestados, caso haja credenciamento de pessoas jurídicas em número superior às quantidades de plantão, tendo em vista que o objeto, do processo licitatório em questão, não permite a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados. **Nesse sentido, deveria ter sido esclarecidos os critérios objetivos à serem adotados para distribuição da demanda, ressaltando-se a impossibilidade de determinação desigual quanto à demanda para cada credenciado.**





Agrava-se a situação quanto a eventual não adequação da modalidade escolhida quando se constata a existência em paralelo de Pregão Eletrônico para Registro de Preços, PE042/2024-SRP, cujos objetos são os demais listados ao mesmo termo de referência que fundamenta o presente edital de credenciamento. A escolha da modalidade de credenciamento para a contratação de serviços médicos, enquanto outros serviços relacionados são tratados por meio de pregão, levanta ainda maiores questionamentos sobre a consistência dessa decisão. Como mencionado, a contratação direta deve ser a exceção à regra, e, na situação em concreto, demonstrou-se que não haverá concorrência simultânea, o que reforça a viabilidade do pregão como forma de contratação. Ao permitir a concorrência, o pregão não apenas garante maior transparência e competitividade, mas também possibilita a seleção das propostas mais vantajosas para a administração pública.

Além disso, é importante destacar que os sobreavisos médicos, que são objeto do pregão, não apresentam diferenças significativas em relação aos plantões, os quais foram alocados para o credenciamento. Ambos os serviços, em essência, atendem à mesma necessidade de assistência médica em momentos de demanda emergencial. Portanto, a distinção entre as modalidades de contratação nesse contexto parece infundada, podendo gerar questionamentos sobre a eficiência e a justificativa da escolha feita. Se é possível uma concorrência justa e transparente, a opção pelo credenciamento torna-se, no mínimo, discutível.

Ainda, é imprescindível a comprovação pelo ente da necessidade temporária das contratações em questão, ao passo que não seja forma de transpor a regra constitucional do concurso público, art. 37, II, da Constituição Federal de 1988.

b) Do prazo para credenciamento

O edital estabeleceu o período de 13/09/2024 até 27/09/2024 para envio das solicitações de credenciamento e documentação correspondente, contudo, é possível que o estabelecimento de

um período de inscrição possa ser considerado irregular, tendo em vista que o cadastramento de novas interessados deva ser permitido a qualquer momento.

Não deve existir uma data específica para o encerramento do credenciamento, que precisa permanecer continuamente aberto. Ou seja, os interessados podem se habilitar e apresentar a documentação a qualquer momento, desde que a Administração ainda tenha interesse na contratação do serviço. Essa é a diretriz do Tribunal de Contas da União no Processo nº TC 016.522/95-8.

A determinação de prazos para credenciamento viola o princípio da isonomia, pois favorece alguns em detrimento de outros interessados e, principalmente, prejudica a sociedade. Da mesma forma, a restrição à participação de novos interessados fere o princípio da impessoalidade, uma vez que a população espera por um serviço médico especializado que seja humano e de qualidade. Assim, estabelecer prazos ou criar obstáculos que impeçam ou dificultem o credenciamento, mesmo quando os requisitos do edital forem cumpridos, vai contra a finalidade do procedimento, que tem amparo legal no art. 79 da Lei nº 14.133/21.

Nesse sentido, quando não há competição direta entre os interessados, a fixação de prazos torna-se desnecessária. Essa questão já foi abordada em ação judicial no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), que considerou inadmissível tal prática, conforme o seguinte trecho da decisão:

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. DETRAN. CREDENCIAMENTO PARA FABRICAR CHAPA-BASE PARA IDENTIFICAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. ESTIPULAÇÃO DE PRAZO. INADMISSIBILIDADE.

A fabricação de chapa-base para identificação de veículos automotores não é atividade sujeita à licitação, sendo exercida livremente pela iniciativa





6ª CONTROLADORIA

privada, cabendo ao poder público apenas o credenciamento, conforme a padronização dos modelos (CTB, art. 115). Portanto, à luz do art. 170, parágrafo único, da CF, **a determinação de prazos pelo Detran para pedidos de credenciamento viola direito líquido e certo**. Além disso, ao reabrir o prazo para os fabricantes de placas e plaquetas de veículos automotores, sem reabri-lo para os fabricantes de chapa-base, há discriminação, infringindo o princípio da igualdade (CF, art. 5º, caput). Apelação provida. (TJRS; AC 70021835376; Porto Alegre; Primeira Câmara Cível; Rel. Des. Irineu Mariani; Julg. 12/12/2007; DOERS 09/01/2008; Pág. 17).

Ao Acórdão nº 108.936/2023-PLENV, o TCE-RJ também pontuou como irregular o estabelecimento de um período de inscrição, em razão do cadastramento de novos interessados dever ser permitido a qualquer momento. Assim, o período estabelecido ao tópico "Recebimento das Solicitações de Credenciamento" ao Edital de Credenciamento nº 002/2024, inexigibilidade de licitação nº 012/2024, encontra-se em divergência art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 14.133/21, sendo necessário à regularização desta falha que o ente permita o cadastramento permanente de novas interessados.

c) Ausência de Estudo Técnico Preliminar e de Análise de Risco

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) são documentos distintos, com conteúdos, objetivos, funções e exigências diversas.

O ETP é um documento elaborado na fase inicial da contratação, antes da formulação do termo de referência, que busca justificar a necessidade da contratação, apontando as soluções possíveis para atender à demanda da administração pública (art. 6º, inciso XX, da Lei nº 14.133/2021). Deve apresentar uma análise ampla e detalhada da necessidade do órgão público,

alternativas disponíveis no mercado, viabilidade técnica e econômica, análise de riscos e uma justificativa que conduza à solução mais adequada. É voltado à fase de planejamento da contratação e tem como função servir como base para a elaboração do termo de referência ou do projeto básico, como uma espécie de fundamentação técnica para a decisão de contratação. Sua exigência poderá ser facultada, em casos excepcionais, conforme entendimento majoritário do ordenamento jurídico pátrio, a exemplo de resposta à consulta, nos autos do Processo nº 1102289, pelo TCMG, sendo obrigatória a formalização de justificativa para dispensa do documento.

Por sua vez, o Termo de Referência é documento que detalha os requisitos específicos da contratação. Ele é utilizado como base para a elaboração do edital e define com precisão o objeto da licitação. Seu conteúdo especifica o que será contratado, as condições de execução do contrato, os critérios de aceitação dos produtos ou serviços, prazos, forma de pagamento e outros detalhes técnicos relacionados à execução contratual. Além disso, define as obrigações das partes, prazos, metas, e padrões de qualidade exigidos. Tem função orientadora para os licitantes no processo de elaboração de propostas e define os parâmetros para a execução e fiscalização do contrato, sendo obrigatório em licitações que envolvem a contratação de bens e serviços.

Desse modo, verificou-se que em que pese o documento cadastrado ao sistema LANCE como “requisitos de habilitação e qualificação” se identifique ora como termo de referência, ora como estudo técnico preliminar, na verdade se trata de termo de referência, por cumprir os requisitos expostos ao inciso XXIII, art. 6º, da Lei nº 14.133/21. Nesse sentido, tratando-se de inexigibilidade de licitação, art. 72, da Nova Lei de Licitações, não há cumprimento quanto ao envio do estudo técnico preliminar, em descumprimento ao disposto no Art. 72, I, da Lei nº 14.133/21 e art. 11, I, d, da Instrução Normativa nº 22/2021/TCM/PA.

Quanto à análise de risco, a jurisprudência atual compreende que diante do vulto, pluralidade de executores e reflexos envolvendo diversos fatores – a exemplo da variação do número de credenciados X aumento ou redução da demanda ou, ainda, descumprimentos contratuais na realidade da Administração, pode se mostrar adequado realizar uma etapa de gerenciamento de



riscos, para definir um mapa de riscos (consignando circunstâncias, medidas de controle e mitigação de riscos, ações de contingência, bem como responsáveis pertinentes).

O TCU consisti tal documento em identificar riscos (inclusive considerando as lições aprendidas em outras contratações da organização, para evitar problemas já ocorridos em contratações passadas), atentando-se para:

- a) descrever o risco;
- b) estimar a probabilidade de ocorrência (e.g. alta, média e baixa);
- c) estimar o impacto, caso se materialize em um evento (e.g. alto, médio e baixo);
- d) estimar o risco, como função da probabilidade e do impacto (e.g. alto, médio e baixo);
- e) para os riscos que ensejem tratamento:
 - e1) definir as ações necessárias para mitigar a probabilidade de ocorrência ou o impacto, caso se concretize;
 - e2) definir os responsáveis por ação de mitigação;
 - e3) definir os periodos de execução das ações de mitigação.

Tratando-se de contratação de empresas para prestação de serviços médicos e enfermagem, havendo possibilidade de eventual responsabilização civil quanto a encargos previdenciários e trabalhistas, bem como pelo valor em questão, de R\$ 8.750.000,00, ser significativo, correspondendo em mais de 30% da despesa empenhada com pessoal (R\$ 24.449.852,43) no exercício anterior, ano de 2023, pelo FMS de São Felix do Xingu, é prudente a elaboração de análise de risco, conforme disposto ao inciso I, art. 72, da Lei nº 14.133/21.



c) Da insuficiência de justificativa para as quantidades estimadas

O art. 6º, inciso XXI, da Lei nº 14.133/21, determina que o Termo de Referência, ou o Projeto Básico conforme o caso, deve conter a justificativa das quantidades a serem contratadas, de acordo com a necessidade da administração e considerando as condições técnicas e econômicas do objeto da contratação. Tal previsão visa garantir a racionalidade, economicidade e eficiência nas contratações públicas, prevenindo aquisições em excesso ou em quantidade insuficiente, o que poderia causar prejuízos ao erário ou à execução do contrato.

Ainda na fase preparatória, de instrução do processo licitatório, o art. 18, da Lei nº 14.133/21, reforça a importância de uma adequada estimativa de quantidades, afirmando que o dimensionamento deve ser feito a partir de dados reais e justificáveis, e que os quantitativos precisam ser proporcionais ao uso efetivo ou ao consumo necessário pela administração, conforme inciso IV, §1º, do aludido dispositivo legal.

Ao sistema LINCE, o detalhamento de itens apontou as seguintes quantidades:

ITEM	QUANTIDADE
Plantão Médico 12 horas - PEDIATRIA	1.000
Plantão Médico 12 horas – CLÍNICA MÉDICA	3.000
Plantão Médico 12 horas – CIRURGIA GERAL	1.000
Plantão Médico 12 horas – GINEC. E OBS.	1.000
Plantão Enfermeiro 12 horas - ENFERMAGEM	5.000

Em que pese o tópico 4, no Termo de Referência, apresente fundamentação e descrição da necessidade de contratação, os detalhamentos podem ser identificados como genéricos, ao não correlacionar as quantidades a serem contratadas com a demanda em números reais do cotidiano do município. Ademais, vislumbra-se diferença numérica entre a demanda requerida no





TCMPA

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
DO ESTADO DO PARÁ

6ª CONTROLADORIA

certame imediatamente anterior, IN010/2021-CH001, e a ora em análise, como se segue:

ITEM	QTD. IN012/2024-C002	QTD. IN010/2021-CH001
Plantão Médico 12 horas - PEDIATRIA	1.000	800
Plantão Médico 12 horas - CLÍNICA MÉDICA	3.000	2.000
Plantão Médico 12 horas - CIRURGIA GERAL	1.000	2.000
Plantão Médico 12 horas - GINEC. E OBS.	1.000	1.000
Plantão Enfermeiro 12 horas - ENFERMAGEM	5.000	7.800

Ademais, além de não haver detalhamento sobre como foi feita a medição do número de plantões, não houve explicação sobre como será feita essa distribuição da prestação desses serviços por todo o sistema de saúde municipal, correlacionando com os dias e as unidades de atendimento. Far-se-ia necessário o detalhamento das unidades de atendimento em relação as quantidades bem como suas modalidades, a exemplo se são constituídas como hospitais ou UPAS; a demanda de cada tipo de plantão por unidade e por turno e dia útil e não útil; ainda, determinações acerca da forma de controle que será realizada durante a execução dos serviços para a comprovação de seu cumprimento.

Desta forma, não é possível se identificar com precisão a justificativa das quantidades a serem contratadas, não sendo possível se considerar atendido plenamente o disposto ao art. 18 e inciso XXI, do art. 6º, da Lei nº 14.133/21.

d) Da justificativa do preço

A Lei n.º 14.434, de 4 de agosto de 2022, que institui o Piso Nacional da Enfermagem, representa um avanço na valorização dos profissionais de enfermagem, técnicos, auxiliares e parteiras, estabelecendo um patamar mínimo de remuneração. Para enfermeiros, o valor fixado é de R\$ 4.750, enquanto técnicos de enfermagem recebem R\$ 3.325 e auxiliares e parteiras, R\$ 2.375. A adesão a essa regulamentação por parte do município de São Félix de Xingu, conforme se verifica nas folhas de pagamento do Fundo Municipal de Saúde (FMS), pelo sistema REI/E-CONTAS, pode ser verificada a remuneração dos enfermeiros efetivos.

Quanto ao setor privado, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), em sessão virtual, determinou que a implementação do piso salarial para os profissionais regidos pela CLT deve ser realizada de forma regionalizada, por meio de negociações coletivas, respeitando as particularidades de cada base territorial e suas respectivas datas-base. Nos termos da legislação vigente e da decisão do STF, os valores estabelecidos para o piso salarial são de R\$ 4.750 para enfermeiros e enfermeiras, R\$ 3.325 para técnicos e técnicas de enfermagem, e R\$ 2.375 para auxiliares de enfermagem e parteiras, podendo haver alterações conforme acordos coletivos.

No âmbito do Estado do Pará, o piso salarial de enfermagem passou a ser cumprido em hospitais e casas da rede privada de Saúde, pela Convenção Coletiva de Trabalho, registrada ao Ministério do Trabalho e Emprego nº PA000654/2023, Processo nº 13620.101866/2023-86.

É relevante notar que o piso salarial foi instituído considerando uma jornada semanal de 44 horas, sendo necessário computar o valor-hora correspondente para se calcular o valor mínimo por plantão. Assim, caso o compute se desse em conformidade com o rito trabalhista padrão, sem considerar as particularidades inerentes às escalas de plantão, ou seja, seguisse o artigo 7º, inciso XIII da Constituição Federal de 1988 e com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), especificamente o artigo 58, §3º, o cálculo do valor-hora base seguiria a divisão de 220 horas mensais. Assim, para um plantão de 12 horas, o valor mínimo a ser pago já seria superior ao





6ª CONTROLADORIA

previsto, observando-se, de prontidão, uma inadequação nos valores pagos em plantões conforme apontado em edital.

A discrepância é acentuada ao considerar a escala de trabalho 12x36, prática comum no setor de saúde. Nessa modalidade, o valor mínimo a ser pago por um plantão de 12 horas deveria seguir o divisor mensal de 180 (cento e oitenta), conforme orientação do Conselho Regional de Enfermagem (COREN), bem como previsto ao §9º, cláusula vigésima quarta, da CCT supracitada. O fato de esses valores serem repassados a empresas credenciadas, que, por sua vez, pagam o prestador de serviços, gera uma discrepância adicional, já que o montante destinado à pessoa física é reduzido pelos encargos tributários e demais obrigações da pessoa jurídica. Isso coloca em questão a efetiva aplicação do piso e a proteção dos direitos desses trabalhadores e a exequibilidade dos valores propostos pela Administração na contratação.

Ressalta-se que ao se constatar que os enfermeiros efetivos estão recebendo conforme o piso, mas a contratação em análise não prevê remuneração correspondente aos seus prestadores de serviço, há desatenção ao princípio basilar da isonomia, garantido pelo artigo 5º da Constituição Federal. Tal situação, onde trabalhadores que desempenham funções idênticas recebem remunerações distintas devido a vínculos empregatícios diferentes, pode configurar desigualdade inconstitucional. Ainda, a aplicação desigual do piso salarial pode gerar litígios trabalhistas e fere o espírito da legislação, que busca equiparar os direitos dos profissionais de saúde.

É válido apontar que o os honorários médicos e de enfermagem referentes ao processo licitatório em análise foram estabelecidos ao ano de 2019, pelo Decreto nº 2.367/2019, conforme justificativa de preço anexo ao LINCE. Em que pese o STF, ao Recurso Extraordinário, com repercussão geral reconhecida, nº 565089, já tenha compreendido que a revisão anual de vencimentos da Administração Pública não é obrigatória, há o dever do chefe do executivo se manifestar de forma fundamentada acerca das razões pela não revisão. Ademais, com a sanção, em 16 de janeiro de 2024, do Projeto de Lei nº 1.435, de 2022, que determina a revisão anual dos valores de remuneração dos serviços prestados ao Sistema Único de Saúde (SUS), há a valorização



6ª CONTROLADORIA

da remuneração dos serviços de saúde, buscando a garantia da qualidade do atendimento, o equilíbrio econômico-financeiro na prestação dos serviços e a preservação do valor real destinado à remuneração de serviços.

É fundamental se apontar que se reconhece a primazia da autonomia administrativa municipal, que confere aos municípios a capacidade de gerir seus interesses locais de forma independente, conforme previsto pela Constituição Federal. Essa autonomia deve ser exercida em consonância com os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especialmente no que se refere à previsão e disponibilidade financeira e orçamentária, conforme disposto nos artigos 16 e 17. A gestão fiscal responsável, portanto, exige que todo procedimento de credenciamento esteja amparado por uma estimativa de impacto orçamentário-financeiro, garantindo que as despesas decorrentes sejam compatíveis com a execução orçamentária e o equilíbrio fiscal, de modo a preservar a sustentabilidade das contas públicas e o atendimento eficaz às demandas da sociedade. Ainda assim, mesmo com o devido reconhecimento de que deve ser observada a disponibilidade orçamentária e financeira do ente, **faz-se necessária a reflexão que não houve ajuste dos valores destinados aos serviços de plantão médico e enfermeiros credenciados desde de o exercício de 2019, incorrendo, inclusive, em descumprimento ao valor mínimo estabelecido pela Lei n.º 14.434/22.**

Diante o exposto, a justificativa de preço apresentada nos contratos com empresas credenciadas não se revela razoável, não cumprindo de forma plena o disposto no artigo 72, incisos II e VII, da Lei 14.133/2021. A falta de adequação aos valores mínimos estabelecidos pelo piso da enfermagem desrespeita a legislação vigente e pode comprometer a integridade dos contratos a serem firmados, sendo pertinente, em primeiro momento, a demonstração pelo Ente das memórias/metodologias de cálculos que concluíram por tal estipulação de honorários médicos e de enfermagem. Mais adiante, não sendo viável a identificação de lógica ou coerência nos preços apresentados, seria indicável reavaliação quanto aos pagamentos previstos, visando garantir o cumprimento dos direitos dos profissionais, em conformidade com o ordenamento jurídico e dirimir

eventuais responsabilizações do Ente quanto aos prestadores de serviço destas empresas credenciadas.

e) Da ausência de estimativa para início do prazo para reajuste

No âmbito do direito administrativo, há uma distinção clara entre reajuste, repactuação e revisão de preços em contratos públicos, conforme a Lei nº 14.133/21. O reajuste visa corrigir os valores contratuais de acordo com índices previamente estabelecidos, com o objetivo de compensar a inflação, sendo aplicável normalmente após o período de um ano de vigência contratual. A repactuação, por outro lado, ocorre quando há alteração nos custos da prestação dos serviços, especialmente em contratos de mão de obra, em função de mudanças em convenções coletivas ou legislações trabalhistas. Já a revisão busca restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato diante de fatos imprevisíveis ou extraordinários que tornem a execução excessivamente onerosa, conforme previsto no art. 124 da Lei nº 14.133/21.

A Lei nº 14.133/21, em seu art. 25, §7º, prevê que o reajustamento dos contratos públicos deve ocorrer com data-base vinculada à data do orçamento, visando ajustar os valores contratuais com base em índices previamente estabelecidos para compensar a inflação. No entanto, no caso de credenciamentos em valores previamente fixados na abertura do edital, não está claro qual será a data de referência para o reajuste.

Na Cláusula Sétima - Reajuste do contrato em análise, há uma lacuna significativa quanto à definição da data de referência para o início do prazo de um ano, conforme exposto: "Os preços inicialmente contratados são fixos e irreajustáveis no prazo de um ano contado da data do orçamento estimado, em // __ (DD/MM/AAAA)". A ausência de uma data específica gera incerteza para a Administração e a contratada, impedindo o planejamento adequado e a aplicação correta dos índices de reajuste, o que pode resultar em desequilíbrio contratual. Como já foi apontado no relatório, os valores dos honorários a serem desembolsados pela prestação de serviço de enfermeiros estão indicando que estão defasados em relação ao mínimo estabelecido pela Lei Federal nº





6ª CONTROLADORIA

14.434/22, tornando ainda mais urgente a definição da data que marcará o início do prazo para o reajuste.

A ausência de uma data definida pode comprometer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sendo a inclusão de uma data certa e determinada para o início da contagem do prazo de um ano para reajuste, além de exigência legal, fundamental para assegurar a transparência, previsibilidade e regularidade na execução contratual, em conformidade com os artigos 6º, 15 e 124 da Lei nº 14.133/21. Isso garante que os ajustes financeiros sejam feitos de maneira justa e oportuna, respeitando a legislação vigente e evitando distorções ou prejuízos à Administração Pública e aos profissionais envolvidos.

f) Da requisição alínea b, tópico 3.4, da qualificação técnica

A Lei nº 14.133/2 traz em seu artigo 67 a previsão dos documentos que podem ser exigidos para habilitação dos licitantes. Esses documentos devem estar diretamente relacionados à qualificação jurídica, fiscal, econômico-financeira e técnica, conforme o objeto da licitação. Além disso, o parágrafo 1º do mesmo artigo determina que a Administração não pode criar exigências desnecessárias que possam dificultar ou restringir a competitividade do certame, devendo os documentos solicitados ser estritamente necessários à garantia da execução do contrato. Esse princípio busca evitar que barreiras artificiais impeçam licitantes de participar, assegurando maior concorrência e isonomia entre os participantes.

No edital em análise, a alínea b) do ponto 3.4, faz referência à exigência de apresentação de licença sanitária expedida pela Vigilância Sanitária Estadual ou Municipal do domicílio da licitante compatível com o objeto licitado, como parte dos documentos de habilitação. Embora o intuito seja garantir a conformidade dos licitantes com as normas de saúde pública, a inclusão desse requisito no processo de credenciamento para profissionais de saúde merece uma análise mais aprofundada, visto que a contratação não envolve o fornecimento de insumos ou estrutura física por parte dos licitantes, mas apenas a prestação de serviços que serão prestados nas

dependências de responsabilidade do próprio município, conforme ponto 4.2 – Local da Execução, do documento de formalização de demanda.

Diante disso, o ente público deve justificar a necessidade da exigência de licença sanitária, uma vez que a contratação envolve profissionais de saúde que atuarão em locais fornecidos pelo próprio município, que é responsável por garantir as condições sanitárias adequadas dos espaços. A apresentação desse documento, sem uma justificativa clara, pode ser considerada um obstáculo desnecessário à habilitação, contrariando o disposto na Lei nº 14.133/21, e deve ser reavaliada com o objetivo de não inviabilizar a participação de potenciais prestadores de serviço.

3 – Conclusão:

Diante do exposto, submetemos os autos à apreciação do Exmo. Conselheiro Relator, na forma do inciso VIII, do art. 93 c/c art. 414, §2º e art. 335, §5º, todos previstos ao RITCM/PA (Ato nº 25) e, em face da urgência que o caso concreto requer, por fundado receio de grave lesão ao erário, risco de ocorrência de dano irreparável ou de difícil reparação, com a recomendação para **SOLICITAR DILIGÊNCIAS E NOTIFICAR o Secretário Municipal de Saúde de São Félix do Xingu, Sr. Kleber Gonçalves Medeiros, no exercício de 2024, para que no prazo de 10 (dez) dias a contar da ciência da aludida notificação, quanto aos pontos de questionamento a seguir, do processo de Inexigibilidade de Licitação IN012/2024-C002, que tem por objeto o Chamamento Público para Credenciamento de Empresas especializadas em serviços médicos e enfermagem (Plantões), para atender a necessidades da Secretaria Executiva Municipal de Saúde – SEMSA, conforme as disposições especificadas no Anexo I - Termo de Referência do edital, cujo valor estimado é de R\$ 8.750.000,00 (oito milhões, setecentos e cinquenta mil reais) com data de abertura para o dia 13/09/2024, na fase em que se encontra, precipuamente quanto à assinatura dos respectivos termos de contratos firmados entre as partes e eventuais empenhos de despesas decorrentes; a partir do dia 27/09/2024, nos termos dos art. 93, inciso VIII, c/c art. 414, §2º, do RITCM/PA (Ato nº 25), possa-se:**





TCMPA

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
DO ESTADO DO PARÁ

6ª CONTROLADORIA

a) Demonstrar a adequação da modalidade escolhida, qual seja chamamento público para credenciamento, art. 79 c/c rt. 81, §1º, da Lei nº 14.133/21, conforme discorrido ao tópico a, da manifestação desta Controladoria, frente ao entendimento do Acórdão nº 108.936/2023-PLENV que entendeu pela impossibilidade de credenciamento frente a objeto semelhante ao em análise, bem como esclarecer quanto possível restrição indevida, ausência do estabelecimento de critérios de distribuição, em atenção ao inciso II, do art. 79, da Lei nº 14.133/21, além da comprovação de necessidade temporária, que desconfiguraria desobediência à regra do concurso público, art. 37, II, da CF/88;

b) Adequar, conforme discorrido ao tópico b), ponto 2 deste relatório, o período estabelecido ao tópico “Recebimento das Solicitações de Credenciamento” ao Edital de Credenciamento nº 002/2024, inexigibilidade de licitação nº 012/2024, que se encontra em divergência art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 14.133/21, sendo necessário que o ente permita o cadastramento permanente de novas interessado;

c) Apresentar Estudo Técnico Preliminar em observância ao inciso I, art. 18, da Lei nº 14.133/21. Em igual sentido, indica-se a elaboração de análise de riscos (Art. 72, inciso I, Lei nº 14.133/21), alinhado ao apontamento do item c, tópico 2, deste relatório.

d) Identificar com precisão a justificativa das quantidades a serem contratadas, em harmonia o disposto o art. 18 e inciso XXI, do art. 6º, da Lei nº 14.133/21, detalhando-se sobre como foi feita a medição do número de plantões, como se realizará a distribuição da prestação desses serviços por todo o sistema de saúde municipal, correlacionando com os dias e as unidades de atendimento; descrição das unidades de atendimento em relação as quantidades bem como suas modalidades, a exemplo se são constituídas como hospitais ou UPAS; a demanda de cada tipo de plantão por unidade e por turno e dia útil e não útil; ainda, determinações acerca da forma de controle que será realizada durante a execução dos serviços para a comprovação de seu cumprimento.

e) Especificar a relação das unidades de saúde presentes no Município, sejam de atenção primária, nível intermediário de atenção ou atendimento de média e alta complexidade;

f) Justificar aplicação dos valores estabelecidos pelo Decreto Municipal nº 2.367/2019, apresentando os memoriais de cálculo que concluíram por tal estipulação de honorários médicos e de enfermagem, a cumprir de forma plena o disposto no artigo 72, inciso VII, da Lei 14.133/2021, sendo aconselhável correlacionar esses importes frente ao piso salarial de enfermagem, Lei nº 14.434/22, bem como a ausência de revisão destes valores desde o exercício de 2019;

g) Estabelecer prazo para início da contagem de eventual reajuste, atentando-se ao inciso IVIII, art.º, da Lei nº 14.133/21;

h) Fundamentar as razões para requisição como critério de habilitação técnica a licença de Vigilância Sanitária Estadual ou Municipal do domicílio da licitante compatível com o objeto licitado, bem como justificar como tal exigência se mostra necessária ao cumprimento do serviço licitado, afim de se verificar que há cumprimento de um dos princípios basilares das contratações públicas, qual seja da competitividade, conforme art. 6ª, da Lei nº 14.133/21;

Belém-PA, 24 de setembro de 2024.

PAOLA TUNAS
SOARES:0090
2835203

Assinado de forma digital
por PAOLA TUNAS
SOARES:00902835203
Dados: 2024.09.24
12:38:32 -03'00'

Paola Tuñas Saboya
Auditora de Controle Externo

SEBASTIAO MAURO
REBELO
SILVA:44267100497

Assinado de forma digital
por SEBASTIAO MAURO
REBELO SILVA:44267100497
Dados: 2024.09.24 13:02:34
-03'00'

Sebastião Mauro Rebelo Silva
Auditor de Controle Externo
Controlador Adjunto

ERIKA SUELLE
ANDRADE
MAESTRI:8105803
9253

Assinado de forma digital
por ERIKA SUELLE ANDRADE
MAESTRI:81058039253
Dados: 2024.09.24 13:09:11
-03'00'

Erika Suelle Andrade Maestri
Auditora de Controle Externo
Controladora

