



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

Fl. n. _____

Proc. n. 0200/19

PROCESSO N. : 0200/2019
CATEGORIA : Acompanhamento de Gestão
SUBCATEGORIA : Fiscalização de Atos e Contratos
ASSUNTO : Edital de Chamamento Público n. 20/2018/SUPEL
JURISDICIONADO : Secretaria de Estado da Saúde
RESPONSÁVEIS : Fernando Rodrigues Máximo, CPF n. 863.094.391-20
 Secretário de Estado da Saúde
 Ian Barros Mollmann, CPF n. 004.177.372-11
 Presidente da Comissão Especial de Licitação
INTERESSADO : Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
RELATOR : Conselheiro Benedito Antônio Alves

RECEBIDO
GAB/SUPEL
DATA: 18/01/2019
HORÁRIO: 14:00h
ASS: _____
MOT. N° _____

A CGL/SUPEL
PARA CUMPRIR AN FORAM
DA O.T. 07/2012.
em 18/01/19
- AS 14:00h

DM-0003/2019-GCBAA

EMENTA: Fiscalização de Atos, Superintendência Estadual de Compras e Licitações. Edital de Chamamento Público n. 20/2018. Credenciamento de pessoas físicas, jurídicas e/ou entidades sem fins lucrativos que atuem na especialidade de anestesiologia. Análise preliminar do Edital. Impropriedades detectadas. Necessidade de correções. Determinações. Fixação de prazo. Remessa dos autos ao Departamento da Primeira Câmara.

Trata-se de Fiscalização de Atos com a finalidade de examinar o Edital de Chamamento Público n. 20/2018, instaurado pela Superintendência Estadual de Compras e Licitações, objetivando a “Contratação de Credenciados (Pessoa Física, Pessoa Jurídica e/ou Entidades sem Fins Lucrativos) que atuem na Especialidade de Anestesiologia (classificadas como geral, condutiva, regional ou local, com assistência e vigilância clínica durante o ato cirúrgico, para fins terapêuticos ou diagnósticos, e visitas pré-anestésicas aos pacientes internos que se submeterão a procedimentos cirúrgicos), de forma contínua, a fim de atender a demanda de usuários dos serviços de saúde da rede pública do Estado de Rondônia, internados nas dependências do Hospital de Base Dr. Ary Pinheiro – HBAP, Hospital e Pronto Socorro João Paulo II – HPSJP-II e Complexo Hospitalar Regional de Cacoal, tendo como interessada a Secretaria de Estado de Saúde – SESAU”.

2. O valor estimado com a prestação dos serviços ora tencionados perfaz o montante de R\$ 22.370.266,50 (vinte e dois milhões, trezentos e setenta mil, duzentos e sessenta e seis reais e cinquenta centavos) e a sessão inaugural do credenciamento em testilha encontra-se agendada para ocorrer em 23.1.2019, às 9h 00 min (horário local).
3. Após análise preliminar do Edital em epígrafe¹, foram detectadas algumas impropriedades, as quais se comentará adiante.
4. É o necessário a relatar, passo a decidir.
5. Após compulsar o Edital de Chamamento Público n. 20/2018, obtido no sítio eletrônico www.rondonia.ro.gov.br/supel, foram identificadas, inicialmente, as seguintes

¹ Com supedâneo no art. 38, I, “b”, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, c/c art. 61, I, “b”, do RITCE-RO



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

Fl. n. _____
Proc. n. 0200/19

inconsistências: 1 - proibição de participação de servidores públicos (subitem 8.3.4 do Edital); 2 - preferência no credenciamento às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos (subitem 8.5.2); 3 - previsão de convocação apenas para empresas (subitem 8.7.2); 4 - redação imprecisa quanto à distribuição dos serviços entre os credenciados inscritos e os novos (subitem 9.3); 5 - incompatibilidade entre a redação do subitem 8.3.2 do Edital com a do subitem 11.1.2 do Termo de Referência.

6. Quanto à proibição de participação de servidores públicos (subitem 8.3.4 do Edital²), tem-se que além de confusa, a redação impõe restrição exagerada, pois o servidor público poderá prestar os plantões que estejam fora do seu período regular de trabalho, ou seja, havendo compatibilidade de horário não impede o credenciamento de servidor público.

7. É sabido que o sistema de credenciamento não está previsto em lei, mas nasceu a partir de entendimento firmado pela doutrina e jurisprudência, com fundamento no artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93, vez que, na espécie, há verdadeira inexigibilidade de licitação, pois todos os interessados que atenderem aos requisitos do edital serão contratados, inviabilizando o caráter competitivo, característico dos procedimentos licitatórios.

8. No presente caso, o Chamamento Público em referência visa o credenciamento de pessoa física, pessoa jurídica e/ou entidades sem fins lucrativos para a prestação de serviços médicos, na Especialidade de Anestesiologia, que deverão ser executados em regime de plantão.

9. Entretanto, o subitem 8.3.4 do Edital proíbe a participação do profissional médico servidor público da Administração Direta e Indireta do Estado de Rondônia, “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”.

10. Acerca dessa questão, porém, cumpre-me tecer algumas ponderações.

11. A regra esposada no artigo 9º, inciso III, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê o seguinte:

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.

12. Decerto, ao editar a regra acima transcrita, a intenção do legislador foi justamente garantir a observância dos princípios constitucionais da igualdade e da moralidade, seja no procedimento licitatório, seja na execução contratual.

13. Desse modo, o legislador buscou evitar que os candidatos ao certame obtivessem informações privilegiadas ou pudessem influenciar no resultado da licitação, ou, ainda, fossem de alguma forma favorecidos com a contratação pretendida.

² 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.



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

Fl. n. _____
Proc. n. 0200/19

14. É de se destacar, portanto, que a aludida norma deve ser interpretada de forma restritiva, a abarcar as situações que, de fato, estejam submetidas à sua incidência. Note-se que a vedação do item 8.3.4 inclui até mesmo os profissionais médicos de outras entidades do estado, que integram pessoas jurídicas diversas e sequer são responsáveis pelo credenciamento.
15. Nesse sentido, o renomado Jessé Torres Pereira Junior considera que “o rol de pessoas impedidas de participar de licitação deve ser considerado *numerus clausus*, isto é, a ninguém mais pode ser estendido por ato da Administração.” (Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Ed. Renovar, 7ª Edição, fls. 157).
16. Referido autor faz, ainda, referência à origem da vedação legal, ao citar a Emenda Constitucional nº 19/98, a saber: “lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas (CF, art. 37, §7º)”.
17. Nessa perspectiva, torna-se evidente que apenas o fato de o servidor ser lotado e prestar seus serviços profissionais médicos em alguma unidade do órgão contratante, na área de saúde, não autoriza a aplicação do aludido dispositivo legal, notadamente, quando o servidor não exerce cargo de direção ou chefia, ou função comissionada; não faça parte do quadro societário ou da diretoria de empresa contratada; não seja responsável técnico da empresa; servidor designado como fiscal dos credenciamentos ou que certifique, na fase de liquidação, a despesa; enfim, não tenha vínculo com a área administrativa e gestora do órgão e nem acesso às informações que o coloque em posição privilegiada em relação aos demais credenciados.
18. Sobre o tema, o Professor Marçal Justen Filho leciona que deve ser considerado “um risco a existência de relações pessoais entre os sujeitos que definem o destino da licitação e o particular que licitará. Esse relacionamento pode, em tese, produzir distorções incompatíveis com a isonomia. (...) O impedimento consiste no afastamento preventivo daquele que, por vínculos pessoais com a situação concreta, poderia obter benefício especial e incompatível com o princípio da isonomia.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, 12ª edição, pág. 151/152).
19. No caso dos presentes autos, cujo objeto está relacionado à contratação de profissionais médicos para prestação de serviço por meio de plantão, entendo que inexistente desconformidade com as normas de regência o credenciamento do servidor médico, na qualidade de pessoa física, quando este não exerce as funções/cargos citadas anteriormente.
20. Por outro lado, situação diferente seria a contratação de empresa que tenha servidor público como integrante do quadro societário ou pertencente à diretoria, o que seria ilegal, pois é vedado pela lei e pela jurisprudência, inclusive desta Corte de Contas³, que teve oportunidade de enfrentar tal matéria, ocasião em que decidiu pela impossibilidade de a Administração contratar empresa que tenha servidor público no seu corpo societário.
21. Tribunal de Contas da União também considerou a efetiva possibilidade de direcionamento das contratações e afronta aos princípios da licitação a empresa licitante que possui sócio servidor público do órgão promotor da licitação (Acórdão 1019/2013 – Plenário) e reconheceu que a relação de parentesco entre o agente público, com capacidade de influenciar no resultado de processos licitatórios, e a empresa vencedora dos certames, configura violação aos princípios da moralidade, impessoalidade e legalidade, assim como desobediência ao art. 9º, inciso III, §§ 3º e 4º da Lei Federal

³ A exemplo do Acórdão ACI-TC 02209/17, proferido nos autos n. 827/2017 (que teve como Relator, o Conselheiro Benedito Antônio Alves).



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

Fl. n. _____
Proc. n. 0200/19

n. 8.666/1993 e art. 18, inciso I e 19 da Lei 9.784/1999, visto à possibilidade de influência do servidor, como pregoeiro e dirigente do Instituto está comprovada. (Acórdão TCU nº 3368/2013-Plenário).

22. Desse modo, no caso dos autos, a generalização do item 8.4.3 se mostra desarrazoada. Acerca do assunto em tela, importa reconhecer razão ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que firmou entendimento no sentido de admitir a contratação de terceiros para prestar atendimento médico e odontológico, mesmo que os credenciados já sejam servidores do mesmo Ente, desde que haja compatibilidade de horários, conforme Resolução nº 7.015/20103, reafirmada pelo Acórdão nº 1467/16⁴. O próprio Estado de Rondônia, por meio da Lei nº 1993/08, que altera dispositivos da Lei nº 1067/02, a qual dispõe sobre o Plano de Cargos e Salários dos Profissionais da Saúde do Estado, cria, no âmbito da SESAU, o plantão especial remunerado destinado ao servidor para prestação fora do horário normal do seu cargo.

23. Relevante pontuar que a Secretaria de Estado da Saúde possui reduzida quantidade de servidores efetivos na especialidade de anestesiologia para atender a atual demanda do Estado, o que impõe a adoção de medidas excepcionais com foco no interesse público envolvido.

24. Importante asseverar, ainda, que a possibilidade de credenciamento de servidores do Ente se faz numa situação excepcionalíssima e, portanto, devem ser observadas as condições que ora se delineiam. O que não impede que futuramente possa ser demandada consulta por parte da SESAU, desde que observados os requisitos previstos no artigo 84 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

25. Assim, ante todo o exposto, entendo que a redação do item 8.3.4 restringe indevidamente a participação do servidor médico, o qual poderá ser credenciado para prestar os plantões que estejam fora do seu período regular de trabalho, ou seja, quando houver compatibilidade de horário, devendo, ainda, atender aos seguintes critérios: não ser detentor de cargo de direção, chefia, assessoramento ou função comissionada, não integrar o quadro societário ou a diretoria de empresa credenciada pela SESAU; não seja responsável técnico da empresa credenciada; não seja servidor designado como fiscal dos credenciamentos ou que certifique, na fase de liquidação, a despesa.

26. Em relação à preferência no credenciamento às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos (subitem 8.5.2⁵), nota-se que muito embora o credenciamento seja destinado a pessoas físicas, pessoas jurídicas e/ou entidades filantrópicas sem fins lucrativos, o dispositivo editalício não leva em consideração a participação e o credenciamento de pessoa física, estabelecendo preferência apenas para as entidades filantrópicas e, residualmente, entidades com fins lucrativos.

27. Apesar de tratar-se de hipótese de inexigibilidade de licitação, o credenciamento possui como requisito de validade, em razão de sua própria natureza jurídica, a garantia de igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, por meio de critérios impessoais de escolha.

28. Desse modo, compreendo que deve ser excluída o subitem 8.5.2, em observância ao princípio da isonomia consignado no art. 3º da Lei Federal n. 8.666/1993.

⁴ Proferido nos autos n. 1124148/2014, que teve como Relator, o Conselheiro José Durval Mattos do Amaral.

⁵ 8.5.2. 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).



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

Fl. n. _____
Proc. n. 0200/19

29. Concernente à **previsão de convocação apenas para empresas** (subitem 8.7.2⁶), vê-se que nada obstante o credenciamento seja destinado a pessoas físicas, pessoas jurídicas e/ou entidades filantrópicas sem fins lucrativos, o subitem ignora a formalização do credenciamento a pessoas físicas, estabelecendo a convocação apenas das pessoas jurídicas para a assinatura do Contrato Administrativo de Prestação dos Serviços.
30. Assim, deve a redação do subitem 8.7.2 ser modificada, com o propósito de incluir todos aqueles que se destinam o presente credenciamento, ou seja, pessoas físicas, pessoas jurídicas e/ou entidades filantrópicas sem fins lucrativos.
31. No tocante à **redação imprecisa do subitem 9.3 do Edital⁷ quanto à distribuição dos serviços entre os credenciados inscritos e os novos**, percebe-se que da forma como foi disposto não é possível extrair se após os 6 (seis) meses da vigência das escalas os credenciados já inscritos permanecerão na nova escala de serviços, o que, *a priori*, produziria insegurança jurídica e instabilidade dos contratos de prestação de serviços que serão firmados, na medida em que limita a contratação dos credenciados a apenas 06 (seis) meses, bem como falta de interesse no credenciamento em apreço.
32. Tal subitem desvirtua a figura do credenciamento, cuja natureza jurídica não dá margem à troca dos contratados no decorrer da validade do credenciamento, salvo quanto à rescisão contratual nos casos estritamente necessários, como o descumprimento de obrigação pelo credenciado, a desistência ou a prestação de serviço público de forma inadequada ou insuficiente.
33. Além disso, ao que tudo indica, a previsão do subitem 9.3 do edital possibilita a manipulação das futuras contratações pela administração contratante, na medida em que estabelece trocas subjetivas dos contratados.
34. Assim, imperioso que a redação do subitem 9.3 seja modificada, de forma a restar claro se após os 6 (seis) meses de vigência os credenciados antigos farão parte da nova escala de serviços.
35. Por fim, quanto à **incompatibilidade entre a redação do subitem 8.3.2⁸ do Edital com a do subitem 11.1.2⁹ do Termo de Referência**, verifica-se que não houve a fiel reprodução no Edital do texto contido no Termo de Referência, pois enquanto o último dispositivo previu a proibição de participar do credenciamento **empresas** que se enquadrem nas situações compreendidas no subitem 11.1.2, o primeiro ampliou a vedação a todos os **interessados**.
36. A manutenção da redação inserta no subitem 11.1.2 do Termo de Referência no Edital tem por propósito guardar sintonia com a jurisprudência desta Corte de Contas, comentada em linhas pretéritas.
37. Dessarte, a redação do subitem 8.3.2 do Edital deve reproduzir fielmente o disposto no subitem 11.1.2 do Termo de Referência.
38. Importante registrar que as alterações devem ser feitas pela SUPEL, em conjunto com a SESAU, sem a necessidade de suspensão do credenciamento em epígrafe.

⁶ 8.7.2 A SESAU/RO convocará as empresas credenciadas para assinatura do Contrato Administrativo de Prestação de Serviços.

⁷ 9.3 Para fins de distribuição dos serviços as escalas serão compostas com os números de credenciados inscritos, e terão vigência de 06 meses. Após o término dos 06 (seis) meses será iniciada nova escala contemplando os novos credenciados e, assim sucessivamente.

⁸ 8.3.2 Não poderão participar deste credenciamento os interessados que:

⁹ 11.1.2. Não poderão participar deste credenciamento as empresa que:



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

Fl. n. _____

Proc. n. 0200/19

39. Diante do exposto, DECIDO:

I – Cientificar ao Secretário de Estado da Saúde, Fernando Rodrigues Máximo, ao Superintendente Estadual de Compras e Licitações, Márcio Rogério Gabriel, e ao Presidente da Comissão Especial de Licitação da SUPEL, Ian Barros Mollmann, que foram detectadas as seguintes inconsistências no Edital de Chamamento Público n. 20/2018:

1.1 – Proibição de participação de servidores públicos (subitem 8.3.4 do Edital);

1.2 – Preferência no credenciamento às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos (subitem 8.5.2);

1.3 – Previsão de convocação apenas para empresas (subitem 8.7.2);

1.4 – redação imprecisa quanto à distribuição dos serviços entre os credenciados inscritos e os novos (subitem 9.3);

1.5 – incompatibilidade entre a redação do subitem 8.3.2 do Edital com a do subitem 11.1.2 do Termo de Referência.

II - **Determinar** ao Presidente da Comissão Especial de Licitação da SUPEL, Ian Barros Mollmann, em conjunto com o Secretário de Estado da Saúde, Fernando Rodrigues Máximo, que publiquem adendo modificador ao Edital de Chamamento Público n. 20/2018, contemplando as alterações adiante, as quais devem ser efetuadas antes da sessão inaugural deste credenciamento agendada para 23.1.2019 (9h00min – horário local):

2.1 – Adequem a redação do subitem 8.3.4, de forma a permitir no credenciamento a participação de servidores médicos, inclusive do Ente, desde que haja compatibilidade de horário, e que observe os seguintes critérios: não seja detentor de cargo de direção, chefia, assessoramento ou função comissionada, não integre o quadro societário ou a diretoria de empresa credenciada pela SESAU; não seja responsável técnico da empresa credenciada; não seja servidor designado como fiscal dos credenciamentos ou que certifique, na fase de liquidação, a despesa;

2.2 – Excluam o subitem 8.5.2 do Edital, visto que o procedimento em questão se trata de credenciamento, o qual deve preservar a isonomia entre os interessados;

2.3 – Alterem a redação do subitem 8.7.2 do Edital, com o propósito de incluir todos aqueles que se destinam o presente credenciamento, ou seja, pessoas físicas, pessoas jurídicas e/ou entidades filantrópicas sem fins lucrativos;

2.4 – Adequem o texto do subitem 9.3 do Edital, de forma a restar claro se após os 6 (seis) meses de vigência os credenciados antigos farão parte da nova escala de serviços;

2.5 – Compatibilizem a redação do subitem 8.3.2 do Edital com a do subitem 11.1.2 do Termo de Referência.

III – **Fixar o prazo** de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento desta decisão, para que o Secretário de Estado da Saúde, Fernando Rodrigues Máximo, o Superintendente Estadual de Compras e Licitações, Márcio Rogério Gabriel, e o Presidente da Comissão Especial de Licitação da SUPEL, Ian Barros Mollmann, comprovem a esta Corte de Contas as providências determinadas no item



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

Fl. n. _____

Proc. n. 0200/19

II deste dispositivo, sob pena de, não o fazendo, ensejar na aplicação da sanção previstas no art. 55, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996.

IV - Determinar à Assistência deste Gabinete que adote as seguintes providências:

4.1 – Publique esta decisão;

4.2 – Cientifique sobre o teor desta Decisão:

4.2.1 – O Secretário de Estado da Saúde, Fernando Rodrigues Máximo, o Superintendente Estadual de Compras e Licitações, Márcio Rogério Gabriel, e o Presidente da Comissão Especial de Licitação da SUPEL, Ian Barros Mollmann;

4.2.2 – O Ministério Público de Contas.

4.3 - Após, encaminhe os autos ao Departamento da Primeira Câmara para acompanhamento do prazo contido no item III deste dispositivo, com posterior remessa do feito à Secretaria-Geral de Controle Externo, visando exame preliminar.

V – Sirva como Mandado esta Decisão.

Porto Velho (RO), 18 de janeiro de 2019.

(assinado eletronicamente)

FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA
CONSELHEIRO-SUBSTITUTO
Matrícula 467

