



PROCESSO Nº	04807/2024
REQUERENTE:	GERENCIA OPERACIONAL DE AÇÕES EM SAÚDE DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE – GOMAC E SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE
INTERESSADO:	CONSÓRCIO PÚBLICO – CIM POLO SUL/ES.
U.G.:	SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE
EMENTA:	ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DE CONSÓRCIO PÚBLICO. CELEBRAÇÃO DE CONTRATO PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE SERVIÇOS MÉDICOS, AMBULATORIAL E HOSPITALAR PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS NAS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO. PRETENSÃO DE CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO INC. III DO §1º DO ART. 2º DA LEI FEDERAL 11.107/2005 E NO ART. 18 E SEU PARÁGRAFO ÚNICO, DO DECRETO FEDERAL 6.017/2007. E EM OBSERVÂNCIA AOS TERMOS DO PARECER EM CONSULTA 00040/2021-9 – PLENÁRIO DO TCE/ES – PROCESSO TC Nº 04733/2020-2. POSSIBILIDADE CONDICIONADA AOS TERMOS DO REFERIDO PARECER CONSULTA, BEM COMO A OBSERVAÇÃO E SUGESTÕES APONTADAS, E O CUMPRIMENTO DO ART. 72 DA LEI 14.133/21.

RELATÓRIO

Trata-se o presente de requerimento subscrito pela Gerente Operacional de Vigilância em Saúde, o qual requer a contratação do CONSÓRCIO PÚBLICO DA REGIÃO POLO SUL DO ESPÍRITO SANTO, – CIM POLO SUL/ES, objetivando a celebração de contrato prestação de serviços.

Segundo consta, a contratação pretendida compreende o a fornecimento de serviços médicos em nível ambulatorial e hospitalar a serem executados nas unidades de saúde do Município, na forma descrita no Documento de Formalização de Demanda (DFD), fls. 100.

A pretensão é de que a contratação seja efetuada por meio de dispensa de licitação com fundamento inc. III do §1º do art. 2º da Lei Federal 11.107/2005 e no art. 18 e seu parágrafo único, do Decreto Federal 6.017/2007.

O processo em análise veio instruído com os seguintes documentos:

- Requerimento fls. 2/2verso, subscrito o requerimento pela Gerente Operacional de Vigilância em Saúde;
- Minuta do Contrato de Prestação de Serviços fls. 03/07;
- Certidões fiscais do Consórcio Público da Região Polo Sul, fls. 08/14;
- Projeto Básico inicial as fls. 15/18, onde são apresentados: Objeto, Descrição do Serviço, justificativa, dos serviços, do valor estimado, dotação;
- Estudo Técnico Preliminar fls. 19/22.



- Aprovação do Estudo Técnico Preliminar fls. 23/24;
- Relatório de consultas fls. 25;
- Tabela de Preços serviços médicos – CIM POLO-SUL – 2018 – com alterações aprovadas em 16/03/2023, fls. 26/30;
- São anexadas cópias de documentos do CIM Polo SUL, as fls. 31/99, sendo estes: Estatuto do CIM POLO SUL, Contrato de Consórcio do CIM POLO SUL, com as leis autorizativas dos entes consorciados (municípios).
- As fls. 100, Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- Resolução nº 013/CMS-PK-ES de 03 de janeiro de 2024;
- Informativo de Prestação de Conta parcial às fls. 102;
- Portaria 191/2023 da SEMUS, designando o fiscal de contrato, fls. 103/104;
- Fls. 106 é apresentado nos autos a dotação orçamentária para a contratação.
- Despacho da Procuradoria Geral do Município as fls. 107/109, devolvendo os autos a Secretária Municipal de Saúde para adequação do procedimento nos termo do Art. 72 da Lei 14.133/2021, bem como a observação dos demais apontamentos.
- Novo Estudo Técnico Preliminar nº 59/2024, fls. 110/117;
- Mapa de Risco às fls. 119/120;
- Termo de Referência 19/2024 às fls. 121/131v;
- Resolução nº 005/CMS-PK-ES, de 06 de maio de 2024 às fls. 132;
- Plano Municipal de Saúde Exercício 2022-2025, fls. 133/139;
- Recibo de Prestação de Contas anual fls. 140;
- Parecer do Conselho Fiscal, fls. 141;

É o resumo do necessário. Passo a analisar.

PARECER

De início, salienta-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 133, da Constituição Federal de 1988, e Legislação Municipal pertinente, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia Municipal, prestar o assessoramento sob o prisma opinativo estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração do Município, tais como adequação, utilidade, necessidade, interesse, definição do objeto e forma de execução, período e preço da contratação.



Muito menos nos compete a avaliação, mensuração e valorar os documentos juntados pelo Requerente, tais como necessidade da contratação e justificativas apresentadas, bem como os termos do projeto básico e estudo técnico preliminar, que são documentos os quais obteve valoração, avaliação e aprovação da Secretária Municipal de Saúde, tanto quanto a necessidade da contratação como na caracterização da urgência e necessidade da contratação, bem como na economicidade e eficiência da mesma.

Sendo, como já dito, tais aspectos envolvendo o preço de contratação e sua economicidade, de competência e responsabilidade exclusiva da Secretaria Municipal de Saúde e do responsável pelo Fundo Municipal de Saúde.

Assim, o presente parecer se dará quanto a aspectos jurídicos diante do que é apresentado no presente processo, em especial a consulta a qual se pede parecer é quanto a possibilidade de contratação de serviços do Consórcio Público Municipal por dispensa de licitação com base exclusivamente no art. 2º, §1º, III, da Lei 11.107/2005 e art. 18, paragrafo único do Decreto 6.017/2007.

Pois bem, sem mais delongas, verifica-se no **PARECER CONSULTA Nº 00040/2021-9 – PLENÁRIO – TCEES**, - Processo TC 04733/2020-2, cujo Relator foi o Exmo. Conselheiro do Tribunal de Contas Dr. SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO, onde em resposta a consulta formulada pelo Presidente do Consórcio Público da Região Sul - CIM as seguintes indagações:

- 1) *Conforme experiências de consórcios público de outros estados da federação, e também de consórcios públicos do Estado do Espírito Santo, é possível ao consórcio público contratação, por meio de licitação, da prestação de serviços médicos e procedimentos, exames e diagnóstico em saúde por meio de pessoa jurídica? Sendo tais serviços para atendimento às demandas do conjunto de municípios consorciados, em nível ambulatorial e hospitalar, no modelo de governança regional de serviços de saúde.*
- 2) *É possível qualquer dos municípios consorciados celebrar contrato de prestação de serviços com o consórcio público do qual participem, por licitação dispensada com fulcro no disposto no Inc. III, do §1º do Art. 2º da lei 11.107/2005, combinado com o disposto no Parágrafo Único do Art. 18 do Decreto Federal 6.017/2007, para prestação de serviços médicos, no modelo de governança regional, a serem executados diretamente nas Unidades de Saúde Municipais para atendimento parcial às demandas de serviços médicos do município? Figurando o consórcio público apenas como intermediador das contratações dos serviços médicos demandados pelos municípios consorciados.*

Restou respondida por meio do Parecer Consulta em decisão do Plenário - Parecer em Consulta 00040/2021-9 – Plenário TCE-ES, acima referenciado nos seguintes termos:

2. **NO MÉRITO**, responder aos quesitos da consulta:



2.1 Os consórcios públicos, tais quais os entes municipais, poderão contratar, mediante licitação, a iniciativa privada, objetivando a prestação de serviços médicos e de outros profissionais da saúde, bem como para a realização de procedimentos médicos e de outras áreas da saúde aos municípios consorciados, em se tratando da baixa, média e alta complexidade, desde que tais contratações não impliquem na transferência do dever dos Municípios quanto à promoção dos serviços essenciais de saúde.

2.2 Em se tratando de atenção básica (serviços e procedimentos de baixa complexidade), a contratação deverá ser excepcional e devidamente justificada, e essa excepcionalidade se dá para o caso de atendimento à demanda urgente, pontual ou temporária muito específica, a depender da análise das circunstâncias do caso concreto, vedando-se a contratação em se tratando de vigilância sanitária ou epidemiológica, que deverão ser prestadas pelo próprio Município.

2.3 As despesas com pessoal realizadas pelo consórcio na efetivação das ações de saúde de interesse comum, caso se enquadrem no artigo 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, devem ser computadas no total dos gastos com pessoal dos entes consorciados, em atendimento ao disposto nos artigos 18 a 20 da LRF, guardando a proporcionalidade de participação estabelecida no contrato de rateio.

2.4 Em estrita observância ao princípio da legalidade, pilar do direito administrativo, entendemos que o disposto no inc. III do §1º do art. 2º da Lei Federal 11.107/2005 e no art. 18 e seu parágrafo único, do Decreto Federal 6.017/2007, permite a contratação do consórcio pelo ente consorciado por dispensa de licitação, seja de serviços, seja de procedimentos, dentro dos objetivos do consórcio público firmado pelos entes da Federação consorciados, e desde que implementados os requisitos acima.

Restando ao final, assim ementado do mencionado Parecer em Consulta 00040/2021-9 – Plenário TCE-ES:

CONSULTA – CONSÓRCIO PÚBLICO – UTILIZAÇÃO DO CONSÓRCIO NAS AÇÕES DE BAIXA, MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE – DESPESA COM PESSOAL – DISPENSA DE LICITAÇÃO – CONHECER – RESPONDER – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.

1. Os consórcios públicos, tais quais os entes municipais, poderão contratar, mediante licitação, a iniciativa privada, objetivando a prestação de serviços médicos e de outros profissionais da saúde, bem como para a realização de procedimentos médicos e de outras áreas da saúde aos municípios consorciados, em se tratando da baixa, média e alta complexidade, desde que tais contratações não impliquem na transferência do dever dos Municípios quanto à promoção dos serviços essenciais de saúde.

2. Em se tratando de atenção básica (serviços e procedimentos de baixa complexidade), a contratação deverá ser excepcional e devidamente justificada, e essa excepcionalidade se dá para o caso de atendimento à demanda urgente, pontual ou temporária muito específica, a depender da análise das circunstâncias do caso concreto, vedando-se a contratação



em se tratando de vigilância sanitária ou epidemiológica, que deverão ser prestadas pelo próprio Município.

3. As despesas com pessoal realizadas pelo consórcio na efetivação das ações de saúde de interesse comum, caso se enquadrem no artigo 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, devem ser computadas no total dos gastos com pessoal dos entes consorciados, em atendimento ao disposto nos artigos 18 a 20 da LRF, guardando a proporcionalidade de participação estabelecida no contrato de rateio.

4. Em estrita observância ao princípio da legalidade, pilar do direito administrativo, entendemos que o disposto no inc. III do §1º do art. 2º da Lei Federal 11.107/2005 e no art. 18 e seu parágrafo único, do Decreto Federal 6.017/2007, permite a contratação do consórcio pelo ente consorciado por dispensa de licitação, seja de serviços, seja de procedimentos, dentro dos objetivos do consórcio público firmado pelos entes da Federação consorciados, e desde que implementados os requisitos acima.

Por tais razões, entendemos, s.j.d. que o caso concreto deve amoldar-se aos termos dispostos no mencionado Parecer em Consulta 00040/2021-9 – Plenário TCEES – Processo nº 04733/2020-2.

Deste modo, quanto à avaliação jurídica da pretensão de contratação direta do consórcio por meio de dispensa de licitação, essa questão, encontra-se já respondida diante do mencionado Parecer em Consulta 00040/2021-9 – Plenário TCEES, o qual neste ato, de ofício, fazemos a sua impressão e juntada aos autos após este parecer, para que seja parte integrante de nossa manifestação, ainda que o parecer tenha sido emitido sob a égide da Lei 8666/93, deve-se o mesmo ser acompanhado pela Secretária Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Saúde em sua integralidade, sob pena de irregularidade da contratação.

Verifica-se que no caso concreto do **CONSÓRCIO PÚBLICO DA REGIÃO POLO SUL DO ESPÍRITO SANTO, – CIM POLO SUL/ES**, conforme os termos da Lei Municipal nº 1.012/2011 e de acordo com o previsto no Contrato de Consórcio Público da Região Polo Sul – CIM POLO SUL, o CIM POLO SUL trata-se de pessoa jurídica de direito público, da espécie Associação Pública, criada para esta finalidade, composta por todos os entes da Federação consorciados, com fundamento legal no § 1º, do artigo 1º da Lei Federal nº 11.107/2005 e do inciso IV do artigo 41 da Lei Federal nº 10.406/02 (Código Civil Brasileiro), e possuindo status de autarquia interfederativa integrante da administração indireta dos entes consorciados. Com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, regendo-se pelo Protocolo de Intenções, Estatuto, Contrato de Consórcio Público, pelas normas do Código Civil, pela Lei nº 11.107/2005, pelo Decreto nº 6.017/2007, e Leis Municipais de seus associados que ratificam as deliberações da assembleia do consórcio, e pelas normas do direito administrativo e demais legislações pertinentes à matéria.



No caso em exame, ao nosso ver, s.j.d., temos que a pretensão de contratação encontra-se justificada as fls. 110/117 (Estudo Técnico Preliminar), e pelos termos dispostos a contratação se dá em razão de excecionalidade atendimento à demanda urgente, pontual específica, não se tratando de uma contratação para prestação de serviços de vigilância sanitária e/ou epidemiológica, pelo que entendemos, s.j.d. que a contratação pretendida não implica na transferência do dever do Município quanto à promoção dos serviços essenciais de Saúde.

Analisando os objetivos e finalidades do Consórcio Público CIM POLO SUL previstos no PROTOCOLO DE INTENÇÕES (fls. 44/55) na sua clausula quinta; no CONTRATO DE CONSÓRCIO PÚBLICO (fls. 31/43) na clausula quinta; ESTATUTO SOCIAL (fls. 69/79) artigos 3º e 4º e seus incisos, verificamos s.j.d., que a contratação pretendida encontra amparo aos objetivos e finalidades do Consórcio Público CIM POLO SUL.

Por fim destaco, conforme estatuído no Parecer em Consulta 00040/2021-9 – Plenário TCEES – Processo nº 04733/2020-2, que As despesas com pessoal realizadas pelo consórcio na efetivação das ações de saúde de interesse comum, caso se enquadrem no artigo 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, devem ser computadas no total dos gastos com pessoal dos entes consorciados, em atendimento ao disposto nos artigos 18 a 20 da LRF, guardando a proporcionalidade de participação estabelecida no contrato de rateio.

Não obstante a possibilidade legislativa de ser dispensado a licitação, emanado no respeitável parecer do Tribunal de Contas, não quer dizer que isenta o órgão de instruir o processo na forma do Art. 72 da Nova Lei de Licitações.

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.



Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Desta forma, verifica-se que esta procuradoria já manifestou neste sentido, a fim que a secretaria efetuasse as adequações necessária nos termos do artigo supracitado, bem como corrigisse alguns apontamentos destacados.

Após a manifestação desta procuradoria, verifico que foram juntados os documentos a fim de adequar o feito para prosseguimento do presente processo, contudo, é necessário destacar alguns pontos a serem observados pelo gestor da pasta, uma vez que trata de aspectos técnicos do processo.

Dito isto, ressalto que a elaboração dos estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar) e tem como objetivo: a) assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto; b) embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, bem como o plano de trabalho, no caso de serviços, ante os termos da Lei.

A elaboração dos estudos técnicos preliminares – ETP, é obrigatória para toda contratação, pois a elaboração do termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) é obrigatória independentemente da forma de seleção do fornecedor se dar por licitação, por contratação direta ou por adesão à ata de registro de preços e a elaboração do TR ou PB ocorre a partir dos estudos técnicos preliminares.

Logo, o gestor deve analisar as justificativas da contratação, os benefícios a serem alcançados, se a estimativa do valor se encontra dentro da média aplicada no mercado, os impactos que a contratação pode causar, as razões pela qual se concluiu pela viabilidade da contratação. Analisado ao menos estas questões presentes no estudo técnico preliminar, este deve ser aprovado e encaminhado para elaboração do termo de referência ou projeto básico, *o que não verifica nos autos* após a juntada do novo Estudo Técnico Preliminar, juntado às fls. 110/117.

Ademais, sem adentrar no mérito da análise técnica da secretaria, o que não compete a esta procuradoria, conforme destacado preambularmente nesta manifestação, mas os itens 9 e 9.1 do ETP diverge do item 5.2.6 do Termo de Referência.

Portanto, sugiro a análise técnica pormenorizada do Estudo Técnico Preliminar, retificando caso necessário, mas ao final aprovando ou não o ETP.



Insta registrar uma inconsistência nas resoluções do Conselho Municipal de Saúde que apesar de aprovar os documentos apresentados pelo Consórcio, verifica-se uma divergência entre valores citados na resolução e os constantes na minuta, bem como divergências/erros quanto a numeração da resolução e das datas citadas, razão pela qual sugiro, ao gestor da pasta a verificação junto ao Conselho Municipal de Saúde.

Sugiro ainda que, verifique as disposições constantes no Mapa de Risco constante as fls. 119/120v; verifique ainda se todos os documentos se encontram devidamente assinados, e renove as certidões fiscais que venceram no decorrer do trâmite processual.

DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, s.j.d., após observadas os apontamentos e as sugestões, que entendemos sob o aspecto jurídico, ser possível a contratação direta por meio de dispensa de licitação na forma do inc. III do §1º do art. 2º da Lei Federal 11.107/2005 e no art. 18 e seu parágrafo único, do Decreto Federal 6.017/2007 e inc. XI do Art. 75 da Lei 14.133/2021, desde que sejam observados os termos deste parecer, bem como os termos dispostos no Parecer em Consulta 00040/2021-9 – Plenário TCEES – Processo nº 04733/2020-2 que acompanha este parecer, fazendo-se parte integrante de nossa manifestação, bem como as disposições prevista no Art. 72 da Lei 14.133/2021.

Em sendo procedida à contratação por parte da unidade gestora requerente, é que em derradeiro, considerando o valor estimado do contrato, bem como a informação que o pagamento se dará de acordo com a prestação dos serviços, ou seja, indica a necessidade efetiva de que exista medição contratual com a comprovação de que houve a disponibilização de profissional nas unidades de saúde no período em que for contratado, recomendamos que seja nomeado um gestor de contrato e um fiscal de contrato com a expertise necessária de forma a proceder à fiscalização da execução contratual de acordo com os termos do Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, no termo do art. 117 da Lei 14.133/2021.

S.j.d., é a nossa manifestação, que submeto, com minhas homenagens, à criteriosa apreciação superior.

Presidente Kennedy - ES, em 13 de maio de 2024.


Deveite Alves Porto Neto
Procurador Municipal

150

gastos com pessoal dos entes consorciados, em atendimento ao disposto nos artigos 18 a 20 da LRF, guardando a proporcionalidade de participação estabelecida no contrato de rateio.

2.4 Em estrita observância ao princípio da legalidade, pilar do direito administrativo, entendemos que o disposto no inc. III do §1º do art. 2º da Lei Federal 11.107/2005 e no art. 18 e seu parágrafo único, do Decreto Federal 6.017/2007, permite a contratação do consórcio pelo ente consorciado por dispensa de licitação, seja de serviços, seja de procedimentos, dentro dos objetivos do consórcio público firmado pelos entes da Federação consorciados, e desde que implementados os requisitos acima.

3. DAR CIÊNCIA ao Consulente;

4. ARQUIVAR os autos, após os trâmites regimentais.

SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Conselheiro Relator

1. PARECER EM CONSULTA TC-040/2021:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária ante as razões expostas no voto complementar do relator, em:

1.1. CONHECER a presente Consulta, em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidade;

1.2. RESPONDER aos quesitos da consulta:

1.2.1. Os consórcios públicos, tais quais os entes municipais, poderão contratar, mediante licitação, a iniciativa privada, objetivando a prestação de serviços médicos e de outros profissionais da saúde, bem como para a realização de procedimentos médicos e de outras áreas da saúde aos municípios consorciados, em se tratando da baixa, média e alta complexidade, desde que tais contratações não impliquem na transferência do dever dos Municípios quanto à promoção dos serviços essenciais de saúde.

151


CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões