



<b>PROCESSO</b>	: 372137/2018
<b>PRINCIPAL</b>	: SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MATO GROSSO
<b>ASSUNTO</b>	: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
<b>REPRESENTANTE</b>	: NEOMED ATENDIMENTO HOSPITALAR EIRELI
<b>ADVOGADA</b>	: PRISCILA GONÇALVES DE ARRUDA – OAB/MT 20.310
<b>INTERESSADOS</b>	: LUIZ ANTÔNIO VITÓRIO SOARES – ex-Secretário Estadual de Saúde KELLY FERNANDA GONÇALVES – Pregoeira
<b>RELATOR ORIGINÁRIO</b>	: Conselheiro Interino ISAÍAS LOPES DA CUNHA
<b>RELATOR PLANTONISTA</b>	: Conselheiro Interino MOISES MACIEL

## DECISÃO

1. Trata-se de **Representação de Natureza Externa**, com pedido de medida cautelar, protocolizada neste Tribunal na data de 20/12/2018, pela empresa **Neomed Atendimento Hospitalar Eireli** em face da **Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso**, atualmente, sob a gestão do Sr. **Gilberto Figueiredo**, contra ato supostamente ilegal praticado pela pregoeira oficial, **Sra. Kelly Fernanda Gonçalves**, durante o pregão eletrônico n. 63/2018, cujo objeto era contratar empresa de prestação de serviços médicos de atendimento pré-hospitalar de urgência e emergência, que ofertasse a proposta de menor preço, a fim de atender a demanda do SAMU 192 – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência, em regime de plantões sucessivos de 12 horas, em períodos diurnos e noturnos.
2. Conclusos os autos para análise ao gabinete do Conselheiro Interino Isaías Lopes da Cunha na data de 20/12/2018, o feito ali permaneceu até 21/12/2018, quando, então, em razão da exiguidade de tempo para deliberação, haja vista a proximidade do início do recesso das atividades administrativas, todo o processado fora encaminhado para o Exmo. Sr. Presidente que, por meio de despacho, determinou a sua redistribuição para o Conselheiro Plantonista, conforme as prescrições da Resolução Normativa 12/2018.
3. Sendo assim, os autos vieram-me conclusos na data de 26/12/2018.
4. Pois bem.



5. O Pregão 63/2018 decorre do Processo Administrativo SES/MT 262355/2018, que foi instaurado visando a não interrupção do serviço médico em atendimento pré-hospitalar de urgência e emergência, uma vez que o contrato com a Empresa UNIVERSAL MED ASSESSORIA E GESTÃO EM SAÚDE-ME findou-se em 05/10/2018<sup>1</sup>.
6. A disputa de lances ocorreu no dia 05/09/2018, na qual a representante foi declarada a vencedora, por conta disso foi concedido o prazo legal para o envio dos documentos exigidos para a habilitação<sup>2</sup>.
7. Feito isso, a Pregoeira analisou os documentos enviados e, em 06/09/2018, dando seguimento a sessão, habilitou a Neomed, parcialmente, condicionando a habilitação definitiva à entrega dos documentos fisicamente na Coordenadoria de Aquisições da Secretaria de Estado de Saúde, o que foi realizado pela representante de forma tempestiva.
8. Ocorreu que, as demais empresas licitantes perdedoras manifestaram intenção de recurso, do qual foi concedido o prazo para apresentação pela Pregoeira.
9. Ao analisar as razões recursais, a Pregoeira deu parcial provimento ao recurso da empresa Pró-Ativo Gestão da Saúde e Clínica Médica, solicitando uma análise do atestado de capacidade técnica pelo setor competente.
10. A Superintendência de Regulação de Urgência e Emergência, em 09/10/2018, emitiu um parecer sobre o atestado apresentado pela empresa, no qual manifestou que esse não é compatível com o objeto licitatório, uma vez que o documento atesta a qualificação técnica da empresa para atendimento médico de urgência e emergência em Unidade de Terapia Intensiva e não pré-hospitalar, não evidenciado a capacidade técnica para prestar serviços "pré-hospitalares".
11. A Representante informou que foi inabilitada de forma desarrazoada do Pregão Eletrônico 63/2018, embora tenha apresentados todos os documentos aptos para a habilitação. Com base em parecer técnico, a pregoeira inabilitou a mesma sob o argumento de que o atestado apresentado pela Representante não atenderia ao

<sup>1</sup> DOC. DIGITAL nº 259139/2018, págs. 230/237: PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO CONTRATO nº 068/2016/SES/MT do Pregão Eletrônico nº 030/2016/SES da Empresa UNIVERSAL MED ASSESSORIA E GESTÃO EM SAÚDE-ME.

<sup>2</sup> ATA DE REALIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO 0063/2018. Disponível em: <https://aquisicoes.gestao.mt.gov.br/sgc/faces/pub/sgc/pregao/PregaoResultadosPageList.jsp>.



exigido em edital, sendo imcompatível com o objeto do certame. Decisão esta, ratificada pelo então Secretário de Estado de Saúde, Sr. Luiz Antônio Vitório Soares.

12. Inconformada, a Representante questionou a decisão proferida pela pregoeira, considerando que no Pregão Eletrônico 30/2016, à época, a empresa Universal Med. Assessoria e Gestão em Saúde Ltda., vencedora do certame, apresentou atestado de capacidade técnica em serviços intra-hospitar<sup>3</sup>.
13. Em resposta, a Sra. Ceila Maria, Secretária Adjunta da Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso, por meio de e-mail, ratificou a decisão da pregoeira. E, ainda, considerando o caráter emergencial do serviço<sup>4</sup>, informou que a empresa **PROCLIN**, foi contratada em caráter emergencial, a fim de manter o atendimento médico do SAMU sem interrupções até a finalização do certame.
14. A Representante informou, ainda, que nesse ínterim, foi deflagrada pela Policia Civil do Estado de Mato Grosso, operação investigativa denominada “Sangria” - fase II”, que cumpriu vários mandados de prisão preventiva e buscas e apreensão para apurar irregularidades em licitações e contratos firmados entre as empresas Proclin (Sociedade Mato-grossense de Assistência Médica em Medicina Interna), Qualycare, Prox Participações e o município de Cuiabá e a Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso.
15. Diante desse contexto, a segunda classificada durante a fase de lances do certame, a empresa Pró Ativo Gestão da Saúde e Clinica Médica Ltda., foi habilitada após a deflagração da 1ª fase da Operação Sangria, para prestar serviços à Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso.
16. A Representante conclui, que não só houve afronta ao direito líquido e certo no momento que se viu inabilitada de forma injusta, como também, afronta ao direito do Poder Público Estadual de contratar a proposta mais vantajosa, uma vez que a diferença de valores entre a sua e a segunda colocada, é no montante de R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais).

<sup>3</sup> Doc. Digital n. 259139/2018 – fls. 15.

<sup>4</sup> TERMO DE REFERENCIA Nº 10/SES/2018. DOC. DIGITAL Nº 259139/2018, p. 243/255.



17. Além disso, conforme a Representante demonstrou nos autos, a partir da habilitação parcial da empresa Pró Ativo Gestão da Saúde e Clinica Médica Ltda., a pregoeira não oportunizou abertura de prazo recursal, restando dúvida fundada em relação a forma como ocorreu a continuidade do certame, inclusive, se este fora ou não concluído.
18. Diante do exposto, requer a este Tribunal a concessão de liminar para os fins de:  
a)Determinar a revogação da decisão da pregoeira, Sra. Kelly Fernanda Gonçalves, que inabilitou a empresa Neomed Atendimento Hospitalar Eireli com a sua consequente habilitação ao processo licitatório do Pregão Eletrônico n. 63/2018 e o regular processamento do feito; b) Caso não seja deferido o pedido acima, postergando sua decisão ao mérito, requer a determinação da suspensão do certame, a fim de que não haja prejuízo a presente Representante, ou ainda, o cancelamento imediato do Pregão Eletrônico n. 63/2018 em razão das Operações deflagradas, recentemente, pela Polícia Civil do Estado de Mato Grosso.
19. Encaminhados os autos à equipe técnica plantonista para competente análise quanto aos termos da cautelar pleiteada pela Neomed Atendimento Hospitalar Eireli, em síntese, manifestou-se no sentido de admitir a presente representação de natureza externa; conceder a medida cautelar, *inaudita altera pars*, conforme o art. 297 c/c art. 298, inciso III, do RITCE/MT para determinar a suspensão imediata do Pregão Eletrônico 63/2018 a fim de contratar empresa especializada para prestar serviços médicos para atendimento de demanda do SAMU-192 e de eventual contrato decorrente de referido certame, sob pena de multa diária desde a data da publicação da decisão; citar o então Secretário de Estado de Saúde Luiz Antônio Vitorio Soares, bem como a Pregoeira Oficial da Secretaria de Estado de Saúde, Sra. Kelly Fernanda Gonçalves para apresentarem as justificativas técnicas detalhadas quanto à inabilitação genérica da empresa Neomed Atendimento Hospitalar Eireli, ou alternativamente, apresentarem as medidas corretivas a serem adotadas no âmbito do certame, visando a regular contratação dos serviços.



20. Entendeu, ainda, que restou configurado o perigo de dano à Representante, uma vez que constatou, por meio do Sistema de Aquisições Governamentais – SIAG<sup>5</sup>, a autorização de compra em favor da empresa Pró Ativo Gestão da Saúde e Clinica Medica Ltda., empresa habilitada parcialmente e sem a consequente finalização do processo licitatório, em razão de ter ofertada a segunda proposta mais vantajosa.
21. Feito o breve relato, acentuo que, até a presente data, a população e a administração estão à mercê da prestação de serviço de atendimento móvel de urgência e emergência prestados por empresa sem qualificação técnica comprovada amparada por contrato emergencial.
22. **Decido.**
23. Anoto, de início, a presença dos requisitos para o conhecimento desta Representação de Natureza Externa, nos termos do disposto art. 89, inciso IV do RITCE/MT, verificando a legitimidade ativa da Representante para formalizá-la (arts. 224, II, “c”, RITCE/MT); a suposta irregularidade representada foi imputada à **autoridade de pública sujeita à jurisdição deste Tribunal** (art. 219, caput, 1<sup>a</sup> parte, do RITCE/MT), lastreada em **indícios mínimos de sua materialidade (art. 219, caput, 2<sup>a</sup> parte, do RITCE/MT)**.
24. A dignidade da pessoa humana, um dos princípios fundamentais insculpidos na Constituição de 1988 (art. 1º, III), serve de embasamento para consecução efetiva e material dos direitos fundamentais, dentre eles, a saúde, consagrada como um direito fundamental, público e subjetivo, cabendo ao estado a obrigação de criar as condições objetivas para o acesso desembaraçado da população às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde (art. 196). Essas ações e serviços de saúde (arts. 197 e 198) são de relevância pública e compõem uma rede regionalizada e hierarquizada que forma o Sistema Único de Saúde, cujos princípios foram estabelecidos na Lei nº 8.080/90 (art. 7º), destacando-se: **a universalidade de acesso a todos os níveis de assistência.**

<sup>5</sup> Consulta realizada pela Equipe Técnica ao Sistema de Aquisições Governamentais-SIAG, em 21/12/2018, disponível em: <https://aquisicoes.gestao.mt.gov.br/sgc/faces/pub/sgc/central/EditalPageList.jsp>.



25. Nessa esteira, o **atendimento às urgências e emergências** representa a intervenção e a resposta do sistema a uma necessidade de bem-estar da população, atuando desde a promoção, a prevenção, o diagnóstico, o monitoramento, o tratamento e a recuperação da saúde, constitui-se em um importante componente da assistência à saúde.
26. Notória a importância social do atendimento às urgências e emergências a qual está refletida no Regulamento Técnico dos Sistemas de Urgência e Emergência e, posteriormente, na Política Nacional de Atenção às Urgências (§ 3º), abrangendo ações desde a atenção básica à alta complexidade, valendo destacar: **ampliação do acesso e acolhimento aos casos agudos demandados aos serviços de saúde em todos os pontos de atenção, contemplando a classificação de risco e intervenção adequada e necessária aos diferentes agravos.**
27. Assim, quanto à apreciação das tutelas provisórias de urgência de natureza cautelar, a qual se dá, invariavelmente, em sede de cognição sumária, sem que antes tenha sido iniciada a instrução processual e aberto o contraditório processual, é certo que para a sua concessão, exige-se mais do que a mera presença indiciária dos elementos fático-jurídicos evidenciadores do alegado direito, sendo necessária a demonstração de sua probabilidade<sup>6</sup> (*fumaça do bom direito*), ou seja, de ser possível ao julgador formar *uma convicção ou uma avaliação de credibilidade* quanto aos argumentos apresentados para se buscar tutelar determinado bem jurídico, e da existência de perigo de dano ou ao resultado útil do processo (*periculum in mora*), acaso não venha a ser concedida a medida acautelatória postulada.
28. Quanto ao pedido cautelar, concordo com a análise feita pela Equipe Técnica, que a justificativa da Secretaria de Estado de Saúde de que os serviços (unidade de terapia intensiva e o pré-hospitalar) não podem ser considerados similares e superficial, bem como, o edital não apresentou taxativamente a necessidade de o atestado de capacidade técnica ser restrito a serviços prestados em atendimento pré-hospitalar.
29. De pronto, verifica-se que a exigência de atestado de capacidade técnica com a descrição de serviços "pré-hospitalares", fruto da interpretação realizada pela equipe

<sup>6</sup> Art. 300 do CPC. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.



técnica do SAMU, a qual foi acolhida pela Pregoeira na fase recursal é, de fato, uma **restrição indevida e ilegal da competitividade**, violando o princípio da isonomia, da razoabilidade e da competitividade, ainda, contrária à praxe administrativa comprovadamente praticada pela administração no certame anterior.

30. A justificativa para isso, é a incoerência na interpretação dos atestados de capacidade técnica realizado pela Administração Pública. Isso porque, a empresa que foi contratada até outubro/2018, prestou os mesmos serviços que estão sendos licitados, todavia não possuía o então atestado com o requisito pré-hospitalar, mas tão somente intra hospitalar, evidenciando que, embora o documento não preveja a descrição pré-hospitalar, é capaz de atestar a aptidão da licitante para executar o objeto licitado.
31. O que significa dizer que, a interpretação acolhida pela pregoeira, que a qualificação técnica prevendo "*atendimento médico de urgência e emergência em Unidade de Terapia Intensiva*" não é apta para executar serviços médicos de atendimento pré-hospitalar reveste-se de rigor técnico exagerado e, ainda, é desarrazoada e incompatível com o ordenamento jurídico da administração pública.
32. Digo isso porque, de acordo com o edital do Pregão 63/2018, item 11.1.4.1, exigiu-se a título de qualificação técnica o Atestado de Capacidade Técnica, **pertinente e compatível com o objeto desta licitação**, podendo o mesmo ser emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado.
33. É inquestionável a leglaidade dessa exigência, uma vez que de igual modo prevê a Lei 8.666/93 em seu artigo 30, especificamente o inciso II: "*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*".
34. Por outro lado, a verificação da aptidão técnica, não pode ser realizada com um rigor exagerado, exigindo uma compatibilidade e pertinência idêntica ao descrito no objeto licitatório, para que não exclua àqueles que poderiam atender à necessidade da



Administração de maneira mais vantajosa, o que atentaria ao preceito Constitucional estabelecido no art. 37, inciso XXI da Carta Magna:

*"XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".*

35. Além disso, o Ministério da Saúde emitiu Portaria 2048/2002, estabelecendo em seu artigo 1º, §1º que os serviços emergenciais e urgentes atingem a todos os tipos de atendimentos, não havendo como pré-requisito, os locais para definir se os atendimentos são emergenciais ou urgentes<sup>7</sup>.
36. O que se exige é a capacidade técnica do médico em sintetizar a urgência e a prioridadade de cada caso, visando dar a melhor resposta possível para as necessidades dos pacientes. Para tanto, destacou o capítulo II, que trata da "Regulação Médica das Urgências e Emergencias".
37. Ressalto que, o Tribunal de Contas da União – TCU vem se firmando no sentido de que, *"nas contratações de serviços de terceirização (serviços contínuos de mão de obra), os atestados de capacidade técnica devem, em regra, comprovar a habilidade da licitante na gestão de mão de obra, a exemplo dos Acórdão 1.443/2014 – TCU – Plenário e 744/2015 – TCU – 2ª Câmara"*.
38. Enfim, não havia razão jurídica e administrativa para conferir-se arbitrariamente tamanha proeminência à formalidade na aptidão do atestado de capacidade técnica, ignorando o conjunto de fatores que indicavam a qualificação da licitante para prestar o atendimento de urgência e emergência pré-hospitalar.
39. Nessa linha, uma vez que a não habilitação da representante no Pregão 63/2018 implica em violação de preceitos básicos norteadores das licitações públicas, em

<sup>7</sup> **MINISTÉRIO DA SAÚDE: PORTARIA Nº 2048/2002:** "Art. 1º Aprovar, na forma do Anexo desta Portaria, o Regulamento Técnico dos Sistemas Estaduais de Urgência e Emergência. § 1º O Regulamento ora aprovado estabelece os princípios e diretrizes dos Sistemas Estaduais de Urgência e Emergência, as normas e critérios de funcionamento, classificação e cadastramento de serviços e envolve temas como a elaboração dos Planos Estaduais de Atendimento às Urgências e Emergências, Regulação Médica das Urgências e Emergências, atendimento pré hospitalar, atendimento pré hospitalar móvel, atendimento hospitalar, transporte inter hospitalar e ainda a criação de Núcleos de Educação em Urgências e proposição de grades curriculares para capacitação de recursos humanos da área; ..." (grifo nosso)



especial a restrição indevida da competitividade do certame e o ferimento ao princípio da isonomia, sendo desarrazoada a justificativa apresentada pela Pregoeira.

40. Desta forma, entendo que o atestado de capacidade técnica da Representante preenchia os requisitos previstos no edital, uma vez que demonstrou vasta experiência em atendimentos de emergência e urgência em hospital de unidade de terapia intensiva.
41. Cumpre ressaltar que a habilitação da Representante deve ocorrer o mais breve possível a fim de evitar mais prejuízos à Administração Pública, considerando que, até presente data, embora tenha havido, em 20/12/2018, a adjudicação do objeto licitatório<sup>8</sup> à Empresa Pró-Ativo, não há informação da sua efetiva contratação.
42. Acentuo que, de acordo com a recente alteração da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro – Decreto-lei n. 4.657/42-, pela Lei 13.655/2018, que dispõe sobre SEGURANÇA JURÍDICA E EFICIÊNCIA NA CRIAÇÃO E NA APLICAÇÃO DO DIREITO PÚBLICO, tem-se que ao julgador não é permitido "decidir com base em valores jurídicos abstratos, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão" (art. 20 do LINDB), devendo demonstrar, motivadamente, "a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas" (parágrafo único do art. 20 do LINDB).
43. **Por fim, considerando a natureza continuada dos serviços entendendo ser acertado, conceder a liminar no sentido de determinar a habilitação da Representante, imediatamente e, concluir, definitivamente, o processo licitatório.**

## DISPOSITIVO

44. Posto isso, preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno deste Tribunal, recebo a presente Representação de Natureza Externa e concedo a medida cautelar pleiteada, nos termos no art. 297<sup>9</sup> c/c art. 298, III e IV ambos do RITCE/MT, sem a necessidade de prévia notificação da Representada (artigo 9º, parágrafo único, inciso I, do CPC/2015), em razão da existência de elementos

<sup>8</sup> RESULTADO DO PREGÃO, datado em 21/12/2018, disponível em <https://aquisicoes.gestao.mt.gov.br/sgc/faces/pub/sgc/pregao/PregaoResultadosPageList.jsp>



fortemente suficientes para a formação de minha convicção, consubstanciados na verificação da plausibilidade dos argumentos fáticos jurídicos apresentados pela representante e pela SECEX/plantonista, para evidenciar a existência de vícios que podem ensejar a anulação do Pregão 63/2018, da Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso, e na demontração de perigo de dano a Administração Pública Estadual, acaso se mantenha a inabilitação indevida da licitante, **DETERMINANDO:**

- 1) suspensão imediata** dos efeitos da decisão da Pregoeira Oficial, que inabilitou a empresa **NEOMED ATENDIMENTO HOSPITALAR EIRELI** do certame;
- 2) à Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso-SES/MT** a reabertura do certame a partir da fase de habilitação da empresa **NEOMED ATENDIMENTO HOSPITALAR EIRELI**, promovendo o encerramento do procedimento licitatório, pregão eletrônico n. 063/2018, com a consequente contratação definitiva da licitante vencedora, respeitando os ditames legais da Lei Geral de Licitações (Lei nº8.666/93), bem como as exigências editalícias.

45. As determinações valem-se, também, do poder geral de cautela previsto no art. 297 do Código de Processo Civil, e à luz da teoria dos poderes constitucionais implícitos, como desdobramento das prerrogativas dos Tribunais de Contas no exercício das atividades do controle externo, e em consonância com recentes e reiterados precedentes do TCU<sup>10</sup> e do STF<sup>11</sup>, cabendo tais medidas serem comprovadas posteriormente, a este Tribunal, até a data de 07/04/2019, sob pena de aplicação de multa de 20 UPFs/MT por cada dia de descumprimento.

9 **RITCE/MT: Art. 297.** No curso de qualquer apuração, o Tribunal Pleno ou o julgador singular poderá determinar medidas cautelares de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas ou de unidade técnica do Tribunal. § 1º. O Tribunal Pleno ou o julgador singular poderão fixar multa diária por descumprimento da medida cautelar, para garantia de seu cumprimento. § 2º. O Tribunal Pleno, por provocação de qualquer de seus membros, depois de homologada a cautelar, ou o Relator, de ofício, antes da homologação, poderão modificar o valor ou a periodicidade da multa, caso verifiquem que se tornou insuficiente ou excessiva.

10 Acórdão 1043/2018-Plenário, 1896/2017-Plenário, 2.257/2016-Plenário

11 RE 934.233 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, Dje. 14/10/2016); RE 810906 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe 14.09.2015.



46. Notifiquem-se todos os interessados. Publique-se.
47. Considerando o que prevê o macrofluxo, durante o regime de plantão, por meio da Resolução n. 12/2018, o encaminhamento dos autos ao Ministério Publico de Contas para emissão de parecer no prazo de 3 (três) dias (§ 3º do artigo 297 da RN 14/2007), fica postergado até o retorno das atividades deste Tribunal, quando, então, tal comando deverá partir do Conselheiro Relator.
48. Transcorrido o prazo supracitado, retornem os autos conclusos a esse gabinete para o cumprimento do disposto no artigo 302 do RITCE/MT.
49. **Às providências. Cumpra-se.**
50. Cuiabá, 04 de janeiro de 2019.

(assinatura digital)

***Conselheiro Interino MOISES MACIEL***

(Plantonista)