SENTENÇA

PROCESSO:	**TC-014383.989.24**
CONTRATANTE:	Prefeitura Municipal de Santa Maria da Serra
RESPONSÁVEIS:	Josias Zani Neto - Prefeito Municipal
CONTRATADA:	IFS Diagnóstico por Imagem Ltda.
RESPONSÁVEL:	Elyana Cruz Marangon Machado – Representante legal
EM EXAME:	**LICITAÇÃO: Concorrência Pública nº 001/2023 e CONTRATO nº 080/2023**
OBJETO:	Prestação de serviços de saúde, com o fornecimento dos profissionais necessários
VALOR:	R$ 3.097.072,00
EXERCÍCIO:	2023
INSTRUÇÃO:	UR – 10 Araras
ADVOGADOS:	Érica Aparecida Carmezini, OAB/SP nº 373.467; Jhony Silva de Oliveira, OAB/SP nº 358.137

==========

PROCESSO:	**TC-022925.989.24**
CONTRATANTE:	Prefeitura Municipal de Santa Maria da Serra
RESPONSÁVEIS:	Josias Zani Neto - Prefeito Municipal
CONTRATADA:	IFS Diagnóstico por Imagem Ltda.
RESPONSÁVEL:	Elyana Cruz Marangon Machado – Representante legal
EM EXAME:	**TERMO ADITIVO nº 01** ao CONTRATO nº 080/2023
FINALIDADE:	Renovação da vigência do Contrato 080/2023 por 12 (doze) meses a partir do término de seu vencimento em 24 de julho de 2024, ficando a nova vigência até o dia 25 de julho de 2025
VALOR:	R$ 3.228.078,15
EXERCÍCIO:	2024
INSTRUÇÃO:	UR – 10 Araras
ADVOGADOS:	Érica Aparecida Carmezini, OAB/SP nº 373.467; Jhony Silva de Oliveira, OAB/SP nº 358.137

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-OEPX-2AIU-8O4S-5UHI

RELATÓRIO

Em exame, a licitação na modalidade Concorrência Pública nº 001/2023 e o Contrato nº 080/2023 firmado pela Prefeitura Municipal de Santa Maria da Serra com a empresa IFS Diagnóstico por Imagem Ltda. para prestação de serviços de saúde com o fornecimento dos profissionais necessários.

Integra também esta decisão a análise do 1º termo aditivo.

A Equipe de Auditoria deste TCESP, ao instruir a licitação e o contrato **(TC-014383/989/24)**, entendeu que os apontamentos de irregularidades, a seguir descritos, comprometem a matéria: justificativas genéricas; não há Plano Operativo para os serviços públicos de saúde; não há parecer do Conselho de Saúde para a necessidade de complementação dos serviços de saúde em questão; orçamento estimativo de forma genérica; não há informação do preço do custo do aparelho de Ultrassom; a estimativa de preços que integrou o edital revelou-se inconsistente e, a princípio superestimada, haja vista que as propostas das empresas classificadas, principalmente, da empresa vencedora apresentaram valores menores do que o estimado; deficiência nos atestados de capacidade técnica da vencedora e; notas de empenho emitidas após a assinatura do contrato.

Com relação ao termo aditivo tratado no **TC-022925/989/24**, apontou as seguintes irregularidades: a) envio dos documentos relacionados ao Termo Aditivo após o período de 5 (cinco) dias úteis de sua assinatura, em desacordo ao disposto no art. 100, das Instruções 01/2024 desta Corte de Contas. b) manifestação da fiscalização pela irregularidade do termo inicial do contrato.

Após as notificações de praxe, a Prefeitura Municipal de Santa Maria da Serra apresentou suas justificativas. Em linhas gerais, aduziu que, conforme esclarecimentos do Departamento de Saúde, o Termo de Referência do edital apresenta todos os requisitos necessários para a contratação e diversos outros serviços já vinham sendo executados anteriormente com a empresa IFS. O município vinha sem sucesso tentando contratar servidores para suprir a demanda dos profissionais de saúde.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-OEPX-2AIU-8O4S-5UHI

Em respeito à ausência do Plano Operativo e do parecer do Conselho de Saúde, informou que não há descumprimento da legislação pois não se trata apenas de complementação dos serviços de saúde e sim efetivamente a oferta de serviços dignos de saúde à população.

Afirmou que a licitação atingiu seu objetivo, pois os preços contratados ficaram aquém aos estimados.

Sobre o preço de custo do Ultrassom, assim como os demais, são indicados pelas empresas que apresentaram proposta prévia e posteriormente as participantes do certame apresentam seus preços para a realização dos serviços considerando o fornecimento do aparelho, pois estes estavam cientes de que deveriam fornecer conforme Termo de Referência.

Os atestados apresentados atenderam aos requisitos exigidos no edital de abertura.

A respeito do envio de documentos fora do prazo relativo ao termo aditivo, entende ser falha meramente formal.

Posteriormente, em memoriais, repisou a robustez do planejamento, vez que as críticas sobre justificativas genéricas ou ausência de planejamento desconsidera a complexa realidade dos municípios pequenos, inclusive ante o insucesso de admitir profissionais da saúde por concurso.

Devido à evolução legislativa, não se usa mais o termo Plano Operativo. A atual Portaria de Consolidação 1/2017 estabelece a figura do Documento Descritivo como instrumento de operacionalização, cujo Termo de Referência cumpriu essa função.

A contratação em tela está inserida no Plano Municipal de Saúde 2022/2055, elaborado com ampla participação popular e devidamente aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde.

Não houve orçamento superestimado, pois no torneio é natural a redução dos preços. No caso, foi realizada ampla pesquisa de mercado, conforme demonstrado pela planilha de preços e documentos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-OEPX-2AIU-8O4S-5UHI

A empresa vencedora IFS Diagnóstico por Imagem Ltda. atendeu integralmente a todas as exigências de qualificação técnica.

Embora a nota de empenho fora emitida após a assinatura do contrato, nenhum serviço foi executado e nenhuma despesa foi liquidada antes da devida regular cobertura orçamentária.

Em suas conclusões, o ***DIPE*** entendeu que não há nenhuma irregularidade na divergência entre o valor estimado da licitação (fase interna) e as propostas das vencedoras (fase externa), pois é o que normalmente ocorre.

Por outro lado, concorda com a Fiscalização sobre as críticas do orçamento estimativo de forma genérica. Embora o Termo de Referência contenha alguns dimensionamentos, não apresenta, na absoluta maioria dos casos, dados essenciais para a composição do custo total, tais quais: salário, jornada de trabalho, regime de contratação (CLT, PJ, Autônomo), % de encargos e % de BDI (inclusive lucro).

Observou que a própria comissão de licitação da Prefeitura, na ocasião da apreciação do recurso alegando a inexequibilidade do preço de uma das concorrentes, posicionou-se impedida de realizar a comparação sem a disponibilização de muitos desses dados. A Recorrida não forneceu a planilha reclamada pela Comissão de Licitação e esta, estranhamente, mesmo sem a composição dos custos tidos por imprescindíveis num primeiro instante, baseou-se somente no orçamento estimativo da fase interna e qualificou de inexequíveis os preços da Recorrida, desclassificando-a, dando provimento ao recurso da Recorrente, que acabou vencendo a disputa.

A Administração também deixou de comprovar a compatibilidade dos preços com os praticados no mercado, seja porque não apresentou provas das pesquisas de preços em múltiplas fontes, seja porque desconhecia os custos envolvidos no objeto licitado.

Em consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), observou contratações com preços bem inferiores.

Apontou que o reajuste contratual efetuado mediante o 1º termo aditivo está incorreto no percentual e na data.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-OEPX-2AIU-8O4S-5UHI

Concluiu pela irregularidade da concorrência e do contrato em vista da falta da pesquisa de mercado em múltiplas fontes, ausência de detalhamento dos custos e da desclassificação de concorrente sem critério, bem como o termo aditivo pelo reajuste incorreto e pelo princípio da acessoriedade.

Após nova notificação, a empresa contratada IFS – Diagnóstico por Imagem Ltda. apresentou suas justificativas. Em pequena síntese, defendeu a economicidade do ajuste, vez que os preços contratados foram menores que os orçados.

Indicou que os atos atinentes à fase interna da licitação são de responsabilidade exclusiva do município.

Entende que a proposta de A.de A. Bastos Serviços Médicos estava inexequível, destacando discrepâncias relevantes em itens sensíveis da planilha, com reflexos diretos na execução contratual. A Administração instou a recorrida a apresentar a planilha analítica dos custos a fim de comprovar a exequibilidade da proposta, mas o prazo transcorreu *in albis*. Diante da inércia da recorrida, a Comissão promoveu sua desclassificação.

Invocou os princípios da LINDB e requereu a regularidade dos atos praticados.

Encaminhados com vista ao d. Ministério Público de Contas, os processos retornaram para prosseguimento sem manifestação, nos termos do disposto no Ato nº 006/2014-PGC.

Os presentes processos foram redistribuídos por força da Resolução TCESP 12/2025.

É o relatório.

DECISÃO

Em preliminar, anoto que a presente decisão abarca somente a análise da licitação, do contrato e primeiro termo aditivo. A execução contratual está sendo tratada nos autos do TC-014613/989/24 e lá, no momento oportuno, serão apreciadas as justificativas a respeito.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-OEPX-2AIU-8O4S-5UHI

No mérito, ressalto, inicialmente, que esta Corte de Contas tem ciência da dificuldade enfrentada principalmente pelos municípios pequenos para contratar profissionais de saúde mediante concurso público e que a solução, na maioria dos casos, tem sido por meio de ajustes com clínicas que prestam esse serviço.

Assim, a contratação por meio de processo licitatório não parece desarrazoada diante da realidade local e do interesse público.

Todavia, incidiriam graves impropriedades no certame licitatório, as quais arrastam a conclusão para o juízo de irregularidade.

Conforme bem descrito pela diligente Equipe de Auditoria deste Tribunal e pelo DIPE, encontra-se totalmente comprometida a estimativa dos preços na fase interna da licitação. Em se tratando de contratos de prestação de serviços na área da saúde, é dever do órgão licitante elaborar planilhas com memórias de cálculo englobando todos os seus custos diretos e indiretos, segregando os plantões em horários diurnos e noturnos, observância aos benefícios constitucionais, encargos sociais, auxílios etc.

Cito a exemplo a decisão da Eg. Primeira Câmara junto ao TC-001248/989/21, sob relatoria do eminente Conselheiro Dimas Ramalho, da qual cito o seguinte excerto do brilhante voto:

> 2.2. Refiro-me, inicialmente, ao apontamento relacionado às cotações de preços que não demonstraram a composição de custos unitários do valor do plantão diurno, assim considerado aquele realizado entre 07hs e 19hs; o valor do plantão noturno, realizado entre 19hs e 07hs; e o valor do profissional médico disponibilizado para as transferências e sua frequência estimada.
>
> As impropriedades detectadas na pesquisa de preços, cujos orçamentos anexos aos autos trazem tão somente uma mera indicação do custo mensal estimado da contratação, desatendem ao artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, porquanto inadequados e incompletos.
>
> Ressalto que a cotação de preços é etapa fundamental do processo licitatório e deve ser precedida de ampla e criteriosa pesquisa de mercado. É importante ressaltar que esta pesquisa deve refletir a real necessidade de contratação, consubstanciado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, nos moldes exigidos pela Lei de Licitações.

Inclusive a mácula mostrou seu potencial nocivo já na fase da análise de recursos, uma vez que a ausência de planilhas analíticas dos custos influenciou no resultado da desclassificação da licitante de A.de A. Bastos Serviços Médicos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-OEPX-2AIU-8O4S-5UHI

As circunstâncias agravam-se ante a miríade de serviços contemplados: plantões médicos de clínico geral, consultas em diversas especialidades (ginecologia, cardiologia, pediatria, psiquiatria, ortopedia, urologia), mesclados com exames diversos, plantões de enfermeiro e técnico em enfermagem e serviços de fonoaudiólogo, farmacêutico, dentista, técnico de raios-X etc.

Assim, era imprescindível a elaboração da planilha com seus custos unitários para cada atividade licitada, o que não foi feito, em clara afronta ao art. 7º, § 2º, inciso II, da então vigente Lei Federal nº 8.666/93.

Reforça a reprovabilidade da conduta a elaboração do orçamento estimativo apenas sob consulta de outros fornecedores. Conforme bem observado pelo DIPE, restou comprometida a comprovação da compatibilidade dos preços com os praticados no mercado, seja porque não apresentou provas das pesquisas de preços em múltiplas fontes, seja porque desconhecia os custos envolvidos no objeto licitado.

No tocante aos termos aditivos, embora as críticas lançadas nos autos não têm força para maculá-los, a jurisprudência que se consolidou nesta Eg. Corte de Contas acolhe o entendimento de que a decretação da irregularidade do ajuste principal, independente do momento em que ocorre, por sequência lógica, alcança os atos subsequentes fulminando-os de ilegalidade irreparável.

Portanto, encontra-se irregular o termo aditivo, uma vez que alcançados pelo princípio da acessoriedade.

É que a natureza das decisões deste Tribunal é declaratória, e não constitutiva, portanto, não importa o lapso temporal entre a assinatura dos presentes aditivos e a data da decisão, uma vez que ela apenas declara o vício já existente desde o nascimento da relação contratual.

Por fim, ainda que não contribua, neste momento, para a reprovação da matéria, a Administração Pública promoveu aglutinação indevida. Caso tivesse dividido em lotes específicos para cada área, desmembrando o objeto contratado, certamente propiciaria a participação de incontáveis clínicas que possuíssem expertise em apenas uma e/ou outra especialidade. Além da observância ao princípio da isonomia, garantiria à Administração Pública o acesso a propostas mais

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-OEPX-2AIU-8O4S-5UHI

vantajosas. Tais fatos não se coadunam, portanto, as prescrições contidas no inciso I do § 1º do art. 3º e § 1º do art. 23 todos da Lei Federal nº 8.666/93, vigente à época.

Atualmente, o princípio do parcelamento encontra-se regulamentado pelo art. 47 da Lei Federal 14.133/2021. Assim, alço referida observação ao campo das recomendações.

Posto isso, acompanho o DIPE e **JULGO IRREGULARES** a licitação, o contrato e o termo aditivo em exame, bem como **ilegais** as despesas correspondentes. aplicando-se por via de consequência, o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

Sem embargo, **recomendo** à Prefeitura Municipal de Santa Maria da Serra para que, nos futuros certames desta natureza, desmembre em lotes específicos para cada área de atuação a fim de segmentar o objeto contratado, nos termos do princípio do parcelamento previsto no art. 47 da Lei Federal nº 14.133/2021. Conduta necessária para ampliar o universo de interessadas e buscar contratações mais vantajosas.

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de processo Eletrônico – e. TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se por extrato.

1. Ao Cartório para:

a) Aguardar e certificar o trânsito em julgado;

b) Oficiar à Câmara e à Prefeitura Municipal, nos termos dos incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.

2. Após, ao arquivo.

Gab. VAP, em 06 de maio de 2026.

Valdenir Antonio Polizeli
Conselheiro Substituto – Auditor
(assinado digitalmente)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-OEPX-2AIU-8O4S-5UHI