



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Entidade: Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Modalidade: Dispensa de Licitação 45/2020

Objeto: Contratação de Serviços Médicos para atuação na UTI – COVID 19 – prestação de serviços no Hospital Universitário do Oeste do Paraná

Assunto: **ANÁLISE DA RESPOSTA AO APA 14332**

Trata o presente da análise da resposta apresentada pela UNIOESTE ao Apontamento Preliminar de Acompanhamento – APA nº 14332 – aberto por esta Inspeção de Controle Externo para solicitar esclarecimentos referentes à Dispensa de Licitação nº 45/2020.

APONTAMENTOS PRELIMINARES:

1. Ausência de numeração das páginas do processo

O processo de trâmite da dispensa de licitação não se encontra devidamente numerado, estando em desacordo com o artigo 40 da Lei Estadual nº 15.608/2007.

Necessário que a entidade esclareça e corrija a inadequação.

2. Ausência de justificativa do quantitativo previsto de horas a ser contratada

Não consta no processo um adequado demonstrativo do quantitativo de horas estimado para a contratação. Verifica-se que foram abertos 10 novos leitos de UTI, e o termo de referência menciona o quantitativo de 2688 horas, com limite de 682 horas mensais, porém não consta memória de cálculo que demonstre a adequação dessas horas aos novos leitos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Verifica-se também que a proposta de fornecimento de serviços médicos da empresa CONSAMU, o valor de R\$ 139,00 a hora médica, correspondente a sete profissionais (médicos).

Necessário que a entidade apresente memória de cálculo do quantitativo estimado.

3. Necessidade de previsão de recursos orçamentários

Observa-se nos autos apenas a indicação da rubrica, contudo não há menção expressa sobre a efetiva disponibilidade orçamentária para a contratação, em ofensa ao disposto no artigo 35, § 4.º, inciso V da Lei Estadual nº 15.608/2007.

Necessário que a entidade justifique a inconformidade.

4. Parecer Jurídico sintético

O parecer jurídico não traz análise técnico-jurídico do processo, sendo um parecer sucinto que não faz efetiva análise da contratação ora referida.

Necessário que a entidade solicite pareceres mais analíticos para a área jurídica

5. Ausência de Previsão de Fiscalização da Execução do Contrato

Não há menção expressa de como será realizado o controle das obrigações fiscais e trabalhistas dos profissionais vinculados à contratada que prestarão serviços médicos na contratante.

Necessário que a entidade elucide como ocorrerá a fiscalização do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

MANIFESTAÇÃO DA ENTIDADE:

A entidade apresentou resposta por meio do Memorando nº 284/2020, da Diretoria Geral do HUOP, nos seguintes termos:

Com relação ao **ponto (1)** informa que a disponibilização do processo no site do Hospital Universitário do Oeste do Paraná foi devidamente numerada. Ocorreu que a controladoria interna do hospital solicitou o processo para ser remetido às pressas para fiscalização do Tribunal de Contas e não houve tempo hábil para numerá-lo anteriormente ao envio ao TC.

Quanto ao **ponto (2)** a entidade esclarece que o quantitativo de horas contratado se dará em observância à Resolução nº 07/2010 da ANVISA, que dispõe um quantitativo mínimo de um médico a cada 10 leitos, ou fração, a cada turno. Anexa uma tabela demonstrativa do quantitativo de horas contratadas com base nos 10 leitos de UTI-COVID, abertos emergencialmente em razão da pandemia.

Ainda, por meio do Memorando nº 284/20 do Diretor Geral do HUOP, informa que o quantitativo de horas previsto para a contratação correspondente a um posto de trabalho médico para cobertura diária integral referente a 10 leitos de UTI-COVID. Sendo assim, as 672 horas mensais são divididas por 24 horas diárias, perfazendo um total de 28 dias. Informa, outrossim, que a cobertura total leito/profissional se dará por profissionais contratados por chamamento público.

Relativamente ao **ponto (3)** a entidade informa que em razão da emergência gerada pela pandemia a dispensa ora telada foi realizada com as previsões orçamentárias, sendo que parte dos recursos estavam disponíveis e o restante necessário estava em processo de liberação na Secretaria de Saúde do Estado do Paraná. A referida solicitação tramitava sob o protocolo 16.715.124.8 na data de 07/07/2020.

Quanto ao **ponto (4)** Informa que foram realizadas diversas reuniões com o departamento jurídico para a elucidação da melhor maneira de efetivar a contratação, vez que por chamamento público a contratante não obteve êxito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Como consequência dessas reuniões, chegou-se à conclusão de que a melhor maneira seria um contrato com base na Lei nº 13.979/2022, bem como no Decreto Estadual nº 4615/2020.

Não obstante o esclarecimento ofertado, menciona que já solicitou ao departamento jurídico que pareceres mais analíticos constem dos diversos processos em trâmite na instituição.

Com respeito ao **ponto (5)** ressalta que a fiscalização do contrato se dará da mesma forma que ocorre nos contratos de prestação de serviços via licitação, onde o fiscal do contrato solicita o rol de documentação pertinente de obrigações fiscais e trabalhistas, as quais ficam anexadas a CR de pagamento.

ANÁLISE DESTA INSPETORIA:

Relativamente à ausência de numeração do processo (**ponto 1**), a entidade declara que o processo foi numerado anteriormente à publicação nos sites de transparência e que, no entanto, não houve tempo hábil de numerá-lo antes da remessa à equipe de fiscalização.

Veja-se que a numeração do processo deve ocorrer concomitantemente aos atos administrativos nele realizados, sendo que tal medida tem a função primordial de garantir a integridade do procedimento, garantindo que não ocorrerão substituições de páginas e ocultação de informações.

A matéria mereceu análise do Ministro Ubiratan Aguiar, no voto que fundamentou o Acórdão nº 1.261/2004-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

Em relação ao mérito da falha em tela, apesar de sua aparente singeleza, há que se ressaltar que a organização dos documentos em processos numerados sequencialmente é uma medida básica de controle, com o objetivo de proporcionar que se saiba exatamente quais foram os atos praticados no processo, na ordem em que eles ocorreram, evitando também que documentos sejam retirados ou incluídos nos processos extemporaneamente.'

Destaco que a numeração das folhas de um processo e a sua rubrica não configura medida de burocrata, mas sim medida de prudência necessária à concretização e à proteção dos princípios da transparência e da moralidade, porquanto dificultam a fraude.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Por essa razão, entendo que o TCU deve, nesta oportunidade, reiterar a determinação para que se adote as devidas providências para o resguardo dos princípios da transparência e da moralidade, consistente na expedição de orientação aos setores competentes da empresa, a fim de que todos passem a observar a necessidade de numeração e de rubrica das folhas dos processos, para, naturalmente, os casos de processos que ainda utilizarem papel, uma vez que os processos eletrônicos fazem tal numeração de forma automática'.

Veja-se tratar de comando simples a determinação contida no item 9.3 do Acórdão 1.394/2012-TCU-Plenário: numerar e rubricar folhas dos processos de contratação. Ora, tal comando milita em prol da transparência, moralidade, sendo ainda possível elencar outros princípios que serão beneficiados mediante a implementação dessa singela, mas fundamental, medida, quais sejam: eficiência e segurança jurídica.

Face ao exposto, orienta-se a entidade para numerar e rubricar as folhas dos processos em trâmite na entidade, de forma a cumprir aos critérios de transparência, moralidade, eficiência e segurança jurídica, todos eles compreendidos no *caput* do artigo 40 da Lei nº 15.608/2007.

Quanto à ausência de justificativa do quantitativo de horas previsto no edital (**ponto 2**), a entidade explica e esclarece a metodologia utilizada.

Entende-se coerente a justificativa apresentada, no entanto, salienta-se que esta deve ocorrer previamente e estar documentada no processo.

Relativamente ao **ponto (3)** a entidade declara que detinha parte dos recursos para a contratação e que outra parte estava em processo de liberação junto à Secretaria da Saúde do Estado do Paraná.

Não obstante o informado pela entidade, cumpre esclarecer que o planejamento orçamentário é de crucial importância para os entes públicos, razão pela qual a Lei nº 15.608/2007, estabelece criteriosamente em seu artigo 12 e incisos, bem como, no artigo 35, § 4.º, a necessidade de disponibilidade do recurso orçamentário para satisfação da despesa.

Desta feita, sugere-se a emissão de orientação técnica à entidade a fim de orientar nos termos aqui expostos, tendo em vista que essa falha tem sido recorrentemente encontrada nos trabalhos preliminares de fiscalização realizados pela equipe técnica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Com respeito ao parecer jurídico sucinto (**ponto 4**), importa esclarecer que tal falha tem sido detectada em diversas atuações da equipe de fiscalização. Veja-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União nesse sentido:

Acórdão 147/2006 - Plenário, in verbis:

[...] o legislador atribuiu relevante função à assessoria jurídica, qual seja, realizar um controle prévio da licitude dos procedimentos licitatórios e dos documentos mencionados no parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações e Contratos.

[...] a aprovação ou ratificação de termo de convênios e de aditivos, a teor do parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993, difere do que ocorre com a simples emissão de parecer opinativo". No mesmo sentido, excerto do voto que fundamentou o Acórdão 462/2003 - Plenário: "O parecer jurídico emitido por consultoria ou assessoria jurídica de órgão ou entidade, via de regra acatado pelo ordenador de despesas, constitui fundamentação jurídica e integra a motivação da decisão adotada.

Assim, cabe a emissão de orientação técnica à entidade para que os pareceres jurídicos tratem do mérito de cada contratação, a fim de realizar uma análise da legalidade dos atos para evitar vícios posteriores e servir de orientação para o administrador público em sua atuação, não podendo se restringir a pareceres simplesmente *pró forma*. Somente assim, o contido no artigo 40, I, f da Lei nº 15.608/2007 poderá ser considerado atendido pela assessoria jurídica local.

Com respeito ao **ponto (5)** e face a justificativa apresentada pela entidade de que a fiscalização do contrato se dará da mesma forma que ocorre nos contratos de prestação de serviços via licitação, em que o fiscal do contrato solicita o rol de documentação pertinente de obrigações fiscais e trabalhistas, as quais ficam anexadas a CR de pagamento, importa esclarecer que tais instrumentos de fiscalização, métodos e responsáveis, devem constar expressamente no contrato, a fim de fortalecer a contratante na fase de fiscalização da execução dos serviços prestados pela contratada.

Desse modo, cabe orientação técnica à entidade a fim de que preveja no contrato as cláusulas de fiscalização da execução dos serviços, de forma a cumprir o contido no parágrafo 9.º do artigo 74 do Decreto nº 4.993/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7ª Inspeção de Controle Externo

Face a todo o exposto, sugere-se a emissão de Orientação Técnica à entidade, conforme segue:

- a)** Numerar e rubricar as folhas dos processos em trâmite na entidade, de forma a cumprir aos critérios de transparência, moralidade, eficiência e segurança jurídica, todos eles compreendidos no *caput* do artigo 40 da Lei nº 15.608/2007;
- b)** Comprovar a disponibilidade de recurso orçamentário para a satisfação da despesa, conforme disposto na Lei nº 15.608/2007 em seu artigo 12 e incisos, bem assim, no artigo 35, § 4.º, da mesma lei;
- c)** Os pareceres jurídicos tratem do mérito de cada contratação, a fim de realizar uma análise da legalidade dos atos para evitar vícios posteriores e servir de orientação para o administrador público em sua atuação, não podendo se restringir a pareceres simplesmente *pró forma*. Somente assim, o contido no artigo 40, I, f da Lei nº 15.608/2007 poderá ser considerado atendido pela assessoria jurídica local;
- d)** Estipular no contrato as cláusulas fiscalização da execução dos serviços, bem como de penalidades em caso de descumprimento, de forma a cumprir o contido no parágrafo 9.º do artigo 74 do Decreto nº 4.993/2016.

Curitiba, 21 de outubro de 2020.

FABIOLA DELAZARI CECATO

Matrícula nº 50.438-6

ANDRÉ CASTANHEIRA SANTOS

Matrícula nº 52.145-0