

TC/005314/2021

Senhor Assessor Jurídico Subchefe de Controle Externo

Trata-se do **Acompanhamento do Edital de Chamada Pública nº 001/2021 – SMS.G/SEMARP/CPCS¹**, cujo **Objeto** é a seleção de Organização Social para gerenciamento e execução de ações e serviços em unidades de saúde da rede assistencial da Supervisão Técnica de Saúde Santana / Tucuruvi / Jaçanã / Tremembé.²

A **Conclusão** da Especializada do TCMSP obtida do **Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital** foi (Peça 16, pp. 23/26):

Concluimos que o procedimento de Chamada Pública, Edital nº 001/2021-SMS/SERMAP-CPCS, que tem como objetivo a seleção de Organização Social para gerenciamento e execução de ações e serviços em unidades de saúde da rede assistencial da Supervisão Técnica de Saúde Santana/Tucuruvi/Jaçanã/Tremembé, **não reúne condições de**

¹ SEI nº 6018.2021/0004503-4.

² A aludida Seleção visa substituir o Contrato de Gestão nº 021/2016–SMS/NTCSS, celebrado com a OS IABAS, em atendimento a recomendação do Ministério Público do Estado de São Paulo, no Inquérito Civil nº 739/2016. [Peça 17, p. 01]

prosseguimento, pois apresenta as seguintes impropriedades e/ou irregularidades:

4.1. Indisponibilidade parcial de acesso ao edital pelos interessados por meio dos endereços indicados na primeira página do edital localizado no SEI (**subitem 3.3.1**);

4.2. A justificativa para o uso do Chamamento Público para celebração de contrato de gestão em detrimento da gestão direta dos serviços de saúde é insuficiente e frágil (**subitem 3.3.2**);

4.3. Ausência de descrição dos bens ou equipamentos destinados à atividade, em infringência ao art. 25, I, do DM nº 52.858/2011 (**subitem 3.3.3**);

4.4. Não consta nos autos do processo SEI nº 6018.2021/0004503-4 a relação de entidades qualificadas para a área objeto da parceria, em infringência ao disposto no art. 24, § 1º, I, do DM nº 52.858/2011 (**subitem 3.3.4**);

4.5. Os índices contábeis adotados, com parâmetro igual ou superior a 0,4 (quatro décimos), não comprovam, por si só, a satisfatória situação financeira da Organização Social, em infringência ao inciso II e o § 1º do art. 27 do DM nº 52.858/11. (**subitem 3.3.5**);

4.6. O item 7.2.5.1 do edital não menciona o tempo de atividade (em anos) e número de unidades de saúde a serem comprovados por meio dos atestados de capacidade de qualificação técnica, impossibilitando a aferição objetiva de seu atendimento. (**subitem 3.3.6**);

4.7. A estimativa orçamentária encontra-se frágil, não tendo sido apresentadas evidências de que reflete o real valor de mercado (**subitem 3.3.7**);

4.8. O plano orçamentário de custeio e investimento apresentado no Anexo IV do Edital não contempla a composição detalhada dos custos unitários dos serviços a serem contratados através do presente Chamamento Público, afrontando o art. 7º, § 2º, inciso II da Lei 8.666/93 (**subitem 3.3.8**);

4.9. Previsão de análise do Plano de Trabalho atrelada, unicamente, ao critério de desclassificação e não ao critério de

julgamento, o que contraria o art. 30 do DM nº 52.858/2011 (**subitem 3.3.9 caput e d**);

4.10. O valor de 15 pontos referente ao primeiro elemento do Documento Técnico, apresentado no item 8.2.2, alínea “a”, do Edital é diverso do contido na tabela de pontuação constante no item 8.2.3 (**subitem 3.3.9.a e b**);

4.11. A pontuação relativa à avaliação de documento técnico, nos termos apresentados no Edital, será obtida pela simples apresentação dos documentos, na medida em que não há previsão de avaliação do conteúdo, em infringência aos artigos 29 e 30 do DM 52.858/11 (**subitem 3.3.9.a e b**);

4.12. Há incorreção na fórmula de cálculo da nota final de pontuação técnica no item 8.2.5 do edital, sendo que a fórmula correta seria: $NPT = \{(Pontuação\ total\ da\ experiência + Pontuação\ total\ do\ documento\ técnico\ da\ instituição\ em\ análise) / Maior\ pontuação\ técnica\ atribuída\ dentre\ os\ participantes\} \times 100$. (**subitem 3.3.9.b**);

4.13. Ausência de justificativa técnica em relação aos pesos atribuídos para cada item na avaliação dos critérios de Experiência e do Documento Técnico. (**subitem 3.3.9.b**);

4.14. Ausência de justificativa para a eliminação da proposta financeira de uma OS que apresentar valor inferior a 6 % do valor de referência da Cláusula 7.3.4, item a, incisos i e ii, do edital (**subitem 3.3.9.c**);

4.15. A minuta de Contrato de Gestão não prevê prazo para recomposição das equipes mínimas ou sanção pelo seu descumprimento (**subitem 3.3.10**).

4.16. Ausência de dados técnicos referenciais para justificar a adoção do percentual de 15% de não cumprimento das metas de produtividade, que não implicará em desconto no custeio mensal (**subitem 3.3.10**);

4.17. Falta de embasamento para a previsão de desconto único de 10% quando da realização de menos de 85% das metas de produção estabelecidas, sem que haja coerência entre o percentual de desconto a ser aplicado e a execução das metas. (**subitem 3.3.10**);

4.18. Inadequação da cláusula 12.1.8 da minuta de contrato de gestão, devido à ausência de desconto para o descumprimento de metas de produção, decorrente do não cumprimento da equipe mínima (**subitem 3.3.10**);

4.19. Ausência de dados técnicos para consubstanciar e esclarecer o critério adotado no item 12.1.9 da minuta do contrato de gestão, que prevê a repactuação de metas de produção e de recursos humanos, por meio de aditamentos contratuais, no caso de execução abaixo de 85% das metas de produção assistencial por período maior de 3 (três) meses consecutivos (**subitem 3.3.10**);

4.20. Não foram demonstrados nos autos os correspondentes critérios e estudos relacionados à definição da equipe mínima (**subitem 3.3.11**);

4.21. Não foram apresentados dados técnicos referenciais aptos a justificar as metas de produção estabelecidas no Chamamento (**subitem 3.3.12**);

4.22. Os indicadores adotados no edital não permitem, em sua maioria, a apuração da qualidade dos serviços, eis que representam obrigações meramente formais da contratada (**subitem 3.3.13**);

4.23. Ausência de justificativa técnica para o dimensionamento de pessoal por unidade, previsto no anexo VI do edital (**subitem 3.3.14**);

4.24. Ausência de descrição das disposições que regem o objeto durante o período de enfrentamento à pandemia de COVID-19, e dos objetivos, metas e indicadores de qualidade a serem avaliados nesse período, os quais deverão ser consolidados em documento a parte ao Anexo V - Descrição Técnica, que deverá prevalecer durante o Estado de Emergência e Calamidade Pública (**subitem 3.3.15**);

4.25. Exigência de vistoria técnica obrigatória, em desacordo ao art. 38 da LM nº 17.237/21, sem justificativa no processo administrativo para tal obrigação, além de ausência de demonstração da suficiência e razoabilidade do prazo estabelecido para sua realização (**subitem 3.3.16**);

4.26. Ausência de Nota de Reserva dos valores necessários à cobertura das despesas contratuais, em infringência ao disposto no art. 5º, II, do Decreto Municipal nº 60.052/2021 (**subitem 3.3.17**);

4.27. Ausência de assinatura no Edital publicado, em infringência ao art. 40, §1º, da Lei nº 8.666/93 (**subitem 3.3.18**);

Demais infringências/impropriedades constatadas:

4.28. O edital apresenta incongruências em seu texto (**letras “a” e “b” do subitem 3.3.19**). [...]

Foi oficiada a Secretaria Municipal de Saúde (Peça 19) e intimada a Sra. Carolina Gonçalves Ferreira de Oliveira, Presidente da Comissão de Licitação (Peça 20), para ciência e manifestação.

Seguiu-se, então, o Memorando C-IV nº 006/21 (Peça 26), através do qual a Especializada do TCMSP identificou inconsistências relativas ao prazo de abertura inicialmente divulgado pela SMS quanto aos Editais de Chamadas Públicas nº 001/2021-SMS.G/SEMARP/CPCS e nº 002/2021-SMS.G/SEMARP/CPCS.

De acordo com a Auditoria do TCMSP:

Diante das falhas identificadas, necessário que haja nova divulgação de abertura pelos mesmos meios, a fim de retificar as publicações onde constou período de abertura 5 anos, em que deverá ser designada expressamente a data limite para entrega dos envelopes, não inferior a 15 dias contados da sua publicação no DOC, nos termos do art. 25 do DM nº 52.858/11. [Peça 26, p. 3]

Com referência ao **Memorando C-IV nº 6/2021**, foi oficiada a SMS (Peça 32) e intimada a Presidente da Comissão de Licitação (Peça 33).

A SMS, por sua vez, acostou documentações (Peças 40 e 41), em relação as quais a Especializada produziu Manifestação, da qual destaco o passo abaixo (Peça 47):

[...] Em atenção ao determinado à peça 43, considerando a exiguidade do prazo para a sessão de entrega dos envelopes 1 e 2, passamos a nos manifestar sobre a documentação acrescida aos autos, sem prejuízo de posterior elaboração do Relatório Conclusivo de Auditoria e análise completa das alterações promovidas no edital.

Inicialmente, registre-se que a manifestação da Origem é datada de 30.03.21 e limita-se a informar que promoveu a republicação do Edital no DOC e em jornal de grande circulação, alterando o prazo para apresentação das propostas para 15 dias corridos a contar da data da publicação, fato que já fora observado no Relatório Preliminar, datado de 06.04.21.

Dessa forma, não há, neste momento, resposta da SMS em face dos apontamentos do Relatório Inicial, de modo a esclarecer se foram promovidas ações saneadoras das irregularidades/impropriedades apontadas.

Ainda assim, considerando as alterações promovidas no edital republicado (peça 46), identifica-se a permanência de alguns apontamentos de auditoria já vistos como não solucionados no novo edital, dentre os quais:

4.2. A justificativa para o uso do Chamamento Público para celebração de contrato de gestão em detrimento da gestão direta dos serviços de saúde é insuficiente e frágil (subitem 3.3.2);

4.3. Ausência de descrição dos bens ou equipamentos destinados à atividade, em infringência ao art. 25, I, do DM nº 52.858/2011 (subitem 3.3.3);

4.4. Não consta nos autos do processo SEI nº 6018.2021/0004503-4 a relação de entidades qualificadas para a área objeto da parceria, em infringência ao disposto no art. 24, §1º, I, do DM nº 52.858/2011 (subitem 3.3.4);

4.13. Ausência de justificativa técnica em relação aos pesos atribuídos para cada item na avaliação dos critérios de Experiência e do Documento Técnico. (subitem 3.3.9.b);

4.20. Não foram demonstrados nos autos os correspondentes critérios e estudos relacionados à definição da equipe mínima (subitem 3.3.11);

4.21. Não foram apresentados dados técnicos referenciais aptos a justificar as metas de produção estabelecidas no Chamamento (subitem 3.3.12);

4.22. Os indicadores adotados no edital não permitem, em sua maioria, a apuração da qualidade dos serviços, eis que representam obrigações meramente formais da contratada (subitem 3.3.13).

Dessa forma, reiterando o já mencionado, quanto à oportuna análise minuciosa das alterações promovidas a ser efetuada quando da elaboração do Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital, concluímos que o edital republicado não reúne condições de prosseguimento, devido à já identificada permanência das irregularidades/impropriedades indicadas acima.

Logo após, a SMS acostou sua **Manifestação Prévia** (Peças 48 a 50), consubstanciada no Ofício nº 590 SMS G DAOC 2021/2021/SMS.

Vieram, em seguida, os autos para Manifestação da **SFC** (Peça 51) e desta **AJCE** (Peça 52).

Conforme publicação no D.O.C. de 15/04/2021, p. 70, a Sessão Pública de Entrega dos Envelopes 1 e 2 está agendada para a data de 30/04/21, das 9h00min às 12h00min, e a Sessão de Abertura do Envelope 1 está agendada para a data 30/04/21, às 14h00min (peça 45).

Nesta data, a última publicação sobre a Seleção em comento, no D.O.C. de 30/04/2021, p. 86, traz respostas sobre pedidos de esclarecimentos do INTS, do SPDM, do IABAS e do AFNE.

É o relatório.

Opino.

Introdução

Adstrito aos aspectos jurídicos, a presente opinião se delimitará, primeiramente, à falha levantada pela Equipe de Auditoria no Memorando C-IV nº 6/2021 no que concerne ao Edital de Chamada Pública nº 001/2021 – SMS.G/SEMARP/CPCS (Peça 26), e, logo depois, às irregularidades e/ou impropriedades consignadas no Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital (Peça 16).

Observo, não obstante a Manifestação Prévia da SMS (Peças 48 a 50), que esses autos não se encontram ainda instruídos com o

Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital (artigo 2º, §3º, da Resolução do TCMSP nº 18/19).

Convém ressaltar, ainda, que esta opinião é realizada em momento procedimental prévio ao contraditório e a ampla defesa, em juízo de delibação no tocante ao mérito.

Memorando C-IV nº 06/2021 (Peça 26)

Acerca da matéria, quanto à verificação de correção da falha mencionada no Memorando C-IV nº 06/2021 (Peça 26) quanto ao Edital republicado (Peça 46), na esteira do determinado pelo Conselheiro Relator (Peça 43), *destaco* a conclusão da Equipe de Auditoria, no sentido de sua correção pela SMS (Peça 16, p. 05; e Peça 47, p. 01).

Observo que falha inicialmente apurada dizia respeito à necessidade de observância do artigo 25, inciso II, do Decreto Municipal nº 52.858, de 20 de dezembro de 2011³.

Inconsistências e/ou Irregularidades obtidas do Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital (Peça 16)

De início, quanto aos Itens **4.1, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, 4.17, 4.18, 4.19, 4.20, 4.21,**

³ “Art. 25. O edital de Chamamento Público será publicado no Diário Oficial da Cidade e em jornal diário de grande circulação e deverá conter: [...]”

II - indicação da data-limite para que as Organizações Sociais manifestem expressamente seu interesse em firmar o contrato de gestão;”

4.22, 4.23, 4.24, 4.25 e 4.28, a SMS informou que as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades (Peça 49, pp. 10/14).

Tendo em vista que esses autos nesse momento não se encontram instruídos com o Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital, à vista das alterações noticiadas pela SMS (Peças 49 e 50), sugiro prévia oitiva da Equipe de Auditoria, antes de juízo conclusivo acerca da matéria.

Assinalo, por oportuno, o teor eminentemente fático e técnico de muitos dos apontamentos do Relatório Preliminar, a título de exemplo, Itens 4.1, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.10, 4.12, 4.13, 4.15, 4.16, 4.17, 4.18, 4.19, 4.20, 4.21, 4.22, 4.23, 4.26 e 4.28. Quanto a esses apontamentos, destaco as conclusões da Equipe de Auditoria, até então alcançadas.

Da perspectiva jurídica, acresço considerações sobre o Item 4.2, no mais acompanhando, previamente ao Relatório Conclusivo, as conclusões e os fundamentos da Equipe de Auditoria no tocante aos Itens 4.9, 4.11, 4.14, 4.24, 4.25 e 4.27, sem prejuízo do contraditório e da ampla defesa.

4.2. A justificativa para o uso do Chamamento Público para celebração de contrato de gestão em detrimento da gestão direta dos serviços de saúde é insuficiente e frágil (subitem 3.3.2);

A Especializada apontou a ausência de justificativa técnica relativa à *vantajosidade* da opção administrativa selecionada pela SMS, consubstanciada em estudos prévios comparativos entre os diferentes modelos de gestão (parceria com OS x gestão direta dos serviços de saúde).

Disse a Auditoria (Peça 16, p. 06):

Seria fundamental que a escolha da Administração fosse pautada em um **estudo que demonstrasse a efetividade do modelo em termos comparativos com as unidades administradas pela SMS, especialmente quanto à produtividade, indicadores, satisfação do usuário, e também com relação à eficiência nos gastos públicos em relação aos objetivos alcançados.**

Tal ausência de justificativa já foi apontada no acompanhamento do Chamamento nº 001/2015 (TC nº 72.004.150/15-06), em que foi selecionada a OS IABAS para gerenciar os serviços de saúde das regiões de Santana, Tucuruvi, Jaçanã e Tremembé, por meio do CG nº R 021/2016 [trecho destacado]

Em sede de manifestação prévia (Peça 49, p. 10), a SMS se limitou à afirmação de que a chamada pública em epígrafe se refere à necessidade descrita no Inquérito Civil, ordenado sob o nº 739/2016, juntado no documento (SEI nº 038006387)⁴.

Acerca da matéria, *sugiro* a oportunização da ampla defesa e do contraditório, previamente à formação de juízo conclusivo desta AJCE.

⁴ Cf. Peça 04.

Já é possível assinalar, no entanto, da leitura do Ofício nº 027/SMS.G/DAOC/2021, conforme relatório preliminar da Comissão de Auditoria Interna, que o **Contrato de Gestão R021-2016** junto ao IABAS, cuja Seleção de OS objeto da CP nº 001/2021 – SMS.G/SEMARP/CPCS visa substituí-lo, teria expirado em **28/02/2021** (Peça 04, p. 02).

Ilustrado esse cenário, parece-me que são pertinentes atualizações da SMS no tocante à continuidade das ações e dos serviços de saúde abrangidos pelo objeto da pretendida CP nº 001/2021, tendo em vista o interesse público e a relevância social envolvidos.

Essas informações adicionais, no que diz respeito ao Item 4.2, permitiriam melhor dimensionar pelo Órgão Julgador do TCMSP, frente às consequências práticas de eventual paralisação desta Seleção por decisão controladora de controle externo (artigo 20, *caput*, e parágrafo único, da LINDB⁵), a oportunidade (momento adequado) da realização dos estudos técnicos comparativos entre modelos de gestão assinalados pela Equipe de Auditoria, ou de possíveis alternativas, a critério superior.

⁵ “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará 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.”

Conclusão

Ante o exposto, sem prejuízo das conclusões a serem obtidas do Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital elaborado pela Equipe de Auditoria, em especial considerando as alterações do novo Edital anunciadas pela SMS (Peças 49 e 50) e do subsequente contraditório e ampla defesa, destaco as conclusões obtidas no Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital quanto aos Itens **4.1, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.10, 4.12, 4.13, 4.15, 4.16, 4.17, 4.18, 4.19, 4.20, 4.21, 4.22, 4.23, 4.26 e 4.28** do Relatório Preliminar (Peça 16), em virtude do conteúdo fático e técnico.

No tocante aos Itens **4.2, 4.8, 4.9, 4.11, 4.14, 4.24, 4.25 e 4.27** do Relatório Preliminar, desde logo acompanho as conclusões e os fundamentos da Equipe de Auditoria, sem prejuízo do contraditório e da ampla defesa.

Por fim, aponto para a correção da falha objeto do Memorando C-IV nº 06/2021, lastreado na análise técnica das Peças 16, p. 05, e Peça 47, p. 01.

É o que submeto ao crivo de Vossa Senhoria.

São Paulo, ____/____/____.

Daniel Régis e Silva
Agente de Fiscalização
OAB/SP nº 384.543

DRS.