

RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2021/01239

2. IDENTIFICAÇÃO DA AUDITORIA

2.1. Objeto

Edital

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.

2.3. Área Auditada

Secretaria Municipal da Saúde

2.4. Período da Realização

Relatório Preliminar - 24.03.2021 a 06.04.2021

Relatório Conclusivo – 17.05.2021 a 21.05.2021

2.5. Período de Abrangência

Não aplicável

2.6. Equipe Técnica

Relatório Preliminar - Douglas Rodrigues de Oliveira Franco	RF 20.242
---	-----------

Mariana Mendes Cruz Ferreira	RF 20.228
------------------------------	-----------

Raíssa Branco Grizze	RF 20.293
----------------------	-----------

Relatório Conclusivo - Douglas Rodrigues de Oliveira Franco

RF 20.242

2.7. Procedimentos

- Identificar a unidade auditada e os responsáveis pelas informações.
- Análise do Processo Administrativo SEI nº 6018.2021/0004503-4.
- Análise dos aspectos de formalidade e mérito do Edital de Chamamento Público nº 001/2021-SMS/SERMAP-CPCS, à luz dos dispositivos legais pertinentes, em especial o Decreto Municipal nº 52.858, de 20.01.2011, que confere nova regulamentação à Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais.

2.8. Siglas

SIGLAS	Significado
CID	Classificação Internacional de Doenças
CPCS	Coordenadoria de Parcerias e Contratações de Serviços de Saúde
CRS	Coordenadoria Regional de Saúde
DM	Decreto Municipal
DOC	Diário Oficial da Cidade
LF	Lei Federal
PA	Processo Administrativo
SAU	Serviço de Atendimento ao Usuário
SERMAP	Secretaria Executiva de Regulação Monitoramento, Avaliação e Parcerias
STS	Supervisão Técnica de Saúde

3. RESULTADO

3.1. Introdução

O presente acompanhamento tem por objetivo verificar a regularidade do Edital de Chamamento Público nº 001/2021 - SMS/SERMAP-CPCS, instituído pela Secretaria Municipal da Saúde (SMS), que trata do processo seletivo destinado às ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, qualificadas em conformidade com o disposto na Lei Municipal nº 14.132 de 24 de janeiro de 2006, combinada

com o Decreto Municipal nº 52.858 de 20 de dezembro de 2011, para celebrar **Contrato de Gestão objetivando o GERENCIAMENTO E EXECUÇÃO DE AÇÕES E SERVIÇOS EM UNIDADES DE SAÚDE DA REDE ASSISTENCIAL DA SUPERVISÃO TÉCNICA DE SAÚDE SANTANA/TUCURUVI/JAÇANÃ/TREMEMBÉ, no município de São Paulo (fl. 1 da peça 12)**

A Chamada Pública foi publicada no DOC em 23.03.21 (peça 13, fl. 01) e em jornal de grande circulação, em 24.03.21 (peça 13, fl. 04) e republicado por incorreções no DOC de 24.03.21 (peça 13, fl. 03).

O Edital informava que “A sessão pública para entrega dos envelopes 1 e 2, bem como a abertura do ENVELOPE 1 – Documentação de Habilitação será realizada às 14h, na data a ser designada após 15 (quinze) dias corridos da publicação” (fl. 01 da peça 12).

Na pág. 132 do DOC de 07.04.21 foi publicado comunicado com adiamento dos eventos relacionados ao chamamento público, designando a abertura da sessão e entrega dos envelopes pelas Organizações Sociais para o dia 14.04.21, às 14h (peça 14).

Não obstante, o certame foi novamente adiado para o **dia 30.04.21, às 14 h**, conforme publicação no DOC de 15.04.21 (peça 45).

Nos termos do item 7.3.4.a. do Edital,

A PROPOSTA FINANCEIRA TOTAL terá o valor referencial de **R\$ 241.785.054,24 (duzentos e quarenta e um milhões setecentos e oitenta e cinco mil e cinquenta e quatro reais e vinte e quatro centavos)**, não podendo ultrapassar 6% (seis por cento) da respectiva quantia, para o período de 12 (doze) meses de Contrato de Gestão (grifo nosso), (fl. 14 da peça 50).

As Unidades de Saúde que serão objeto do Contrato de Gestão encontram-se no item 7.3.1.1.2.c do Edital, às fls. 08/09 da peça 50.

Integram o Edital os seguintes Anexos:

- Anexo I - Modelo Padrão de Declaração;
- Anexo II – Autorização de Vistoria Técnica;
- Anexo III – Atestado de Comparecimento para Vistoria Técnica;
- Anexo IV - Modelo de Plano Orçamentário de Custeio/Investimento;
- Anexo V – Descrição Técnica;

- Anexo VI – Minuta do Contrato de Gestão.

Como justificativa para a abertura do Chamamento Público, a Origem juntou, no processo SEI nº 6018.2021/0004503-4, termo de Reunião realizada com o Ministério Público do Estado de São Paulo, que recomendou a rescisão dos Contratos de Gestão firmados com o Instituto de Atenção Básica e Avançada de Saúde – IABAS (peça 04). Tal reunião se deu no bojo do Inquérito Cível nº 739/2016.

O relatório preliminar da Auditoria encontra-se à peça 16.

Em despacho publicado à pag. 106 do DOC de 30.04.21, o Conselheiro Relator se posicionou quanto ao prosseguimento do certame:

Diante do *periculum in mora* invertido deste quadro, sopesando a primazia no atendimento ao interesse público junto à população, entendo por bem em manter a licitação, sem, entretanto, antecipar qualquer juízo de validade ou conformidade com a constituição e a legalidade, o que ocorrerá na forma e momento oportunos para tanto.

A sessão de abertura do envelope 1 ocorreu no dia 30.04.21. O resultado da fase de habilitação foi divulgado nas págs. 74/75 do DOC de 14.05.21 e encontra-se em fase recursal. Ainda não houve agendamento da sessão de abertura e julgamento do envelope 2.

A Origem foi oficiada para ciência e manifestação, no prazo regimental, acerca das conclusões alcançadas pela Auditoria, conforme determinado pelo Conselheiro Relator às peças 18 e 31.

3.1.1. Manifestação prévia da Origem

Em atendimento ao art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSp, o Relatório Preliminar foi encaminhado ao Sr. Edson Aparecido dos Santos – Secretário Municipal de Saúde (peças 19 e 32) e à Sra. Carolina Gonçalves Ferreira de Oliveira - Presidente da Comissão Especial de Seleção (peça 20 e 33).

Conforme determinado às peças 51 e 55, passamos a nos manifestar, em face da documentação acrescida pela Secretaria Municipal de Saúde (peças 40/41 e 48/49) e do novo edital republicado (peça 50), na estrutura de **Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital**.

3.2. Itens verificados que não apresentam impropriedades:

- Abertura e autuação de processo administrativo - Processo SEI nº 6018.2021/0004503-4 (peça 04);
- Constituição da Comissão de Avaliação e análise da minuta do Contrato de Gestão (peças 07 e 08);
- Constituição da Comissão Especial de Seleção (fls. 03/04 da peça 50 e peça 09);
- Prazo de Vigência do Contrato de Gestão (fl. 2 da peça 50);
- Previsão de apresentação da documentação de habilitação, do programa de trabalho e da proposta financeira à Comissão Especial de Seleção em 2 (dois) envelopes separados, fechados, identificados e lacrados (fls. 01 e 04 da peça 50);
- Das condições de participação (fl. 02 da peça 50);
- Prazo para os pedidos de esclarecimento e impugnação do Edital (fls. 02/03 da peça 50);
- Documentos de habilitação jurídica (fl. 05 da peça 50), qualificação econômico – financeira (fl. 06 da peça 50) e de regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista (fl. 07 da peça 50);
- Prazo para interposição de recurso das decisões da Comissão Especial de Seleção e atribuição de efeito suspensivo (fls. 23/24 da peça 50);
- Regras de transição (fl. 24 da peça 50);
- Das Sanções (fls. 24 e 25 da peça 50)
- Análise da minuta de edital e do contrato de gestão por parte da Assessoria Jurídica da SMS (peça 10);
- Despacho de autorização (peça 11).
- Designação de data da sessão pública para entrega dos envelopes. Na publicação inicial

não havia constado a data expressa da sessão (peça 13), porém a omissão foi corrigida pela SMS com a publicação dos adiamentos seguintes (peças 14 e 45).

3.3. Itens que merecem providências por parte da SMS:

3.3.1. Divulgação do Edital

Registramos que no dia 23.03.21, quando da primeira publicação da Chamada Pública no DOC, o edital estava disponível para acesso pelos interessados por meio do link: <http://e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br/DetalheEvento.aspx?l=p6psrmzCJ0A%3d&e=gKCSVpZMLjQ%3d>. Entretanto, a partir do dia 25.03.21 até o dia 05.04.21, o acesso ao edital pelo site do e-negocios já não estava disponível aos interessados, em desconformidade ao informado na publicação do DOC de 24.03.21 (peça 13).

Ademais, o edital não se encontrava divulgado na página de Editais da SMS (<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/editais/>), em desacordo ao informado na fl. 01 da peça 12.

Em manifestação prévia, a Origem informou que:

Tal questionamento e apontamento fora sanado com a republicação do novo Edital, com as devidas alterações, disponibilizadas nos sites abaixo:

e-negócios – [HTTP://e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br/](http://e-negocioscidadesp.prefeitura.sp.gov.br/)

transparência – [HTTP://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/editais/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/editais/) (fl. 10 da peça 49).

Com efeito, o edital foi republicado para o dia 30.04.21 (peça 45), sendo disponibilizado nos endereços eletrônicos citados.

Do exposto, a manifestação da Origem não altera o apontamento inicial da Auditoria. Contudo, o novo edital republicado (peça 50) e disponibilizado nos endereços eletrônicos mencionados solucionou a infringência.

3.3.2. Justificativa para o uso do Chamamento Público em detrimento da gestão direta

O uso do chamamento público tem o intuito de substituir a atuação da entidade IABAS nas

unidades de saúde da rede assistencial da STS de Santana/Tucuruvi/Jaçanã/Tremembé e de efetuar a “[...] sub-rogação dos contratos de trabalho da maioria dos profissionais que trabalham para o IABAS, evitando-se demissões e a descontinuidade da assistência à população.” (fl. 01 da peça 04).

Ocorre que, apesar do exposto, não foi apresentada justificativa para demonstrar a vantajosidade da contratação. Ainda que a opção da Administração seja discricionária, não consta demonstrada a realização de estudos prévios comparativos entre os modelos de gestão (contrato de gestão X gestão direta dos serviços de saúde).

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.

Em manifestação prévia, a SMS consignou que: “A justificativa para o chamamento público se refere à necessidade descrita no Inquérito Civil, ordenado sob nº739/2016, juntado no documento (doc. SEI nº038006387)” (fl. 10 da peça 49).

O alegado pela Origem já foi considerado pela Auditoria no item 3.1 deste relatório e não altera o apontamento deste subitem.

3.3.3. Ausência no Edital de descrição dos bens e equipamentos destinados à atividade.

O Edital de Chamamento Público, nos termos do art. 25, I, do DM nº 52.858/2011, deve conter:

I - objeto da parceria a ser firmada, com a descrição da atividade que deverá ser promovida e/ou fomentada e os respectivos bens e equipamentos destinados a esse fim, bem como dos elementos necessários à execução do objeto da parceria, indicando-se o conjunto de objetivos, metas e indicadores de qualidade que deverão ser observados e alcançados, os quais serão tomados como parâmetros mínimos de suficiência para avaliação do programa de trabalho apresentado pela Organização Social;

Ocorre que, no Edital de Chamamento, objeto do presente acompanhamento, não havia a descrição bens ou equipamentos que serão destinados a esse fim, em infringência ao citado dispositivo.

Em manifestação prévia, a SMS afirmou que: “Estamos anexando os bens patrimoniais alocados nas unidades de saúde/serviços gerenciados pela OSS na Supervisão Técnica de Saúde Santana/Tucuruvi/Jaçanã/Tremembé (042370802)” (fl. 10 da peça 49).

Sem embargo, o novo edital republicado (peça 50) tampouco contempla a descrição de bens ou equipamentos que serão destinados à execução do objeto do Contrato de Gestão.

Do exposto, a manifestação da Origem não altera o apontamento da Auditoria em relação a este subitem.

3.3.4. Relação de entidades qualificadas para a área objeto da parceria

O item 4.1 do Edital informava que:

Poderão participar desta SELEÇÃO as entidades qualificadas como ORGANIZAÇÕES SOCIAIS pela Municipalidade, em consonância a Lei nº 14.132/2006, anteriormente à publicação deste Chamamento Público, que satisfaçam plenamente todos os termos e condições deste EDITAL (sem grifos) (fl. 135 da peça 12).

Ademais, o Decreto Municipal nº 52.858/2011 prevê que:

Art. 24. O processo seletivo terá início mediante instauração de processo administrativo, devidamente autuado, contendo despacho autorizador do respectivo Secretário ou do Diretor Geral da Fundação Theatro Municipal de São Paulo.

§ 1º. Serão juntados, nos autos do processo de seleção, os documentos abaixo relacionados, sem prejuízo de outros julgados necessários:

I - relação das entidades qualificadas para a área objeto da parceria; (grifos nossos).

Em consulta aos autos do processo SEI nº 6018.2021/0004503-4 não se verificou a existência de tal relação.

Ainda que seja possível consultar tais dados no link https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/organizacoes_sociais/index.php?p=13877, tal informação não atende ao determinado na legislação supracitada, uma vez que as

informações ali constantes podem não estar atualizadas, podendo eventualmente não conter todas as entidades qualificadas no momento da publicação do Chamamento Público.

Nessa esteira, verifica-se infringência ao art. 24, §1º, I, do DM nº 52.858/2011, uma vez que não consta nos autos do processo administrativo a relação das entidades qualificadas para a área objeto da parceria.

Em manifestação prévia, a Origem afirmou que: “A relação das entidades, conforme solicitado, encontra-se no SEI nº6018.2021/0004503-4.” (fl. 10 da peça 49). Entretanto, não juntou tal relação nos autos.

Do exposto, a manifestação da Origem não altera o apontamento da Auditoria em relação a este subitem.

3.3.5. Demonstração da Qualificação Econômico-Financeira das Organizações Sociais

Constava do item 7.2.2 do Edital (fls. 06/07 da peça 12) a exigência, para habilitação, da demonstração da capacidade econômico-financeira. Conforme item 7.2.2.1, seria habilitada a Organização Social que atenda, no mínimo, dois desses índices:

Quadro 1 – Índices de Liquidez

Índice	Parâmetro
Liquidez Corrente (ILC)	> ou = 0,40
Liquidez Geral (ILG)	> ou = 0,40
Solvência Geral (ISG)	> ou = 0,40

Fonte: fl. 07 da peça 12

À peça 05, a Origem apresentou os índices contábeis referentes a 22 Organizações Sociais, com arrimo nos balanços patrimoniais referentes aos exercícios de 2018 ou 2019 e afirmou que:

Logo, diante deste cenário, bem como os reiterados requerimentos para que esta Secretaria Municipal de Saúde viabilize uma justa e diversificada concorrência entre Organizações Sociais no âmbito dos Chamamentos Públicos de Contratos de Gestão, conclui-se que apenas os índices superiores a 0,40 contemplam a maioria das entidades avaliadas (peça 05).

Todavia, não é objetivo da definição dos índices contábeis a serem adotados no edital garantir

maior quantidade de competidores no certame, conforme justificativa da SMS. Os índices contábeis devem ser utilizados para efetiva avaliação da situação econômico-financeira da entidade, para que não haja prejuízo para a Administração, decorrente da insolvência da Organização Social e da eventual utilização dos recursos do contrato de gestão em outras finalidades da entidade.

Índices de Liquidez Corrente abaixo de 1, por exemplo, como proposto no Edital, indicam que a entidade não possui recursos para arcar com suas obrigações de curto prazo, ou seja, não possui capacidade de cumprir os compromissos assumidos, o que, portanto, não indica satisfatória situação financeira da OS.

Consideramos temerária a adoção de ILC, ILG e ISG igual ou superior a 0,4 (quatro décimos) como parâmetro de habilitação econômico-financeira, cujo risco fica potencializado com a aceitação do atendimento de apenas dois desses três índices como condição de habilitação. Ademais, além dos índices de liquidez, há outras formas complementares de cálculos de Qualificação Econômico-Financeira estabelecidos na LF 8.666/93.

Tratando-se de serviços essenciais, cuja solução de continuidade ou prestação de forma inadequada afetará diretamente a saúde da população, principalmente considerando o volume de recursos envolvidos, não pode a Administração prescindir de critérios sólidos e seguros para avaliar a futura Organização Social que será contratada para o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, os índices contábeis foram alterados e republicados, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 10 da peça 49).

O novo edital republicado, à cláusula 7.2.2 (fl. 06 da peça 50), alterou a exigência dos índices contábeis para maior ou igual a 1, em consonância com o padrão de exigência adotado pela Administração.

Do exposto, a manifestação da Origem não altera o apontamento inicial da Auditoria. Contudo, a modificação do novo edital republicado (peça 50) solucionou a infringência.

3.3.6. Demonstração de Qualificação Técnica e Experiência das Organizações Sociais

Segundo o item 7.2.5 do edital (fl. 10 da peça 12), que tratava da Qualificação Técnica e Experiência, as entidades participantes deveriam apresentar atestados que comprovem a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características com o objeto do chamamento, sendo:

- I. Experiência em gestão de serviços de saúde;
- II. Experiência em gestão de unidades e/ou redes de atenção básica;
- III. Experiência em gestão de serviços de urgência e emergência.

Contudo, o item 7.2.5.1 do edital (fl. 11 da peça 12) que tratava do conteúdo dos atestados não mencionava: tempo de atividade (em anos) e número de unidades de saúde, que eram os critérios para avaliação da experiência das entidades para fins de qualificação técnica, impossibilitando a aferição objetiva de seu atendimento.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 10 da peça 49).

O novo edital republicado, à cláusula 8.1.1.b (fl. 18 da peça 50), excluiu o critério referente ao número de unidades de saúde para efeito de pontuação quanto à Experiência. Verifica-se que a exigência do tempo de atividade (em anos) dos atestados é mencionada indiretamente na cláusula 7.3.1.2.1.d do novo edital (fl. 10 da peça 50).

Do exposto, a manifestação da Origem não altera o apontamento inicial da Auditoria. Contudo, a modificação do novo edital republicado (peça 50) solucionou a infringência.

3.3.7. Estimativa Orçamentária

Segundo o item 7.3.4 a. do Edital:

- i. A PROPOSTA FINANCEIRA TOTAL terá o valor referencial de R\$ 241.785.054,24 (duzentos e quarenta e um milhões setecentos e oitenta e cinco mil e cinquenta e quatro reais e vinte e quatro centavos), não podendo ultrapassar 6% (seis por cento)

da respectiva quantia, para o período de 12 (doze) meses de Contrato de Gestão.

ii. A PROPOSTA FINANCEIRA MENSAL terá o valor referencial de R\$ 20.148.754,52 (vinte milhões e cento e quarenta e oito mil e setecentos e cinquenta e quatro e cinquenta e dois centavos), não podendo ultrapassar 6% (seis por cento) da respectiva quantia (fls. 15/16 da peça 12).

A CPCS, a fim de justificar as estimativas de custos, esclareceu que:

Foi realizado um levantamento das despesas de todos os contratos de gestão no exercício de 2020;

Realizamos a agregação dos diversos serviços realizados pelas Organizações Sociais (AMA, AMA Especialidades, AMA/UBS, Amb Espec, CAPS, Casa Parto, Casa Ser, CEO, CER, COVID, CTA-OS, EMAD/EMAP, Externo, Hora Certa, Hospital, Hotel, NIR, PSM/PA, RT, SIAT, UAA, UBS, UPA, URSI) e os respectivos valores dispendidos em cada um no exercício de 2020; Conforme estudo - Valor referencial para Edital de Chamamento Público da Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo doc. SEI (041027236).

Estimamos os valores mensais destes serviços a partir do levantamento descrito; e, Projetamos, com os serviços objeto do presente, os valores mensais e anuais estimados para cobertura do gerenciamento da Rede Assistencial local.

Esclarecemos que os valores se encontram dentro da realidade acompanhada e avaliada por esta CPCSS, no entanto, estes valores podem ter variações em virtude de especificidades locais que não podem ser avaliadas no levantamento efetuado. Assim, sugerimos que haja o limite de 6% acima do estimado (fl. 01 da peça 06).

Os valores estimados por tipo de unidade encontram-se à fl. 03 da peça 06 e totalizam o montante de R\$ 20.148.754,52, por mês.

A metodologia utilizada para a apuração dos valores dos serviços das unidades, ao considerar a média mensal por tipo de unidade, efetivamente não expressa as características de cada serviço a ser prestado pelo vencedor da chamada pública, uma vez que os bens, equipamentos, recursos humanos, etc. variam dentro de um mesmo tipo de serviço a ser instalado, tendo em vista as particularidades de demanda da região.

Além disso, não foram realizados estudos visando confirmar se os preços praticados ultimamente no Contrato de Gestão estão dentro do preço de mercado e se são compatíveis com o que se almeja da próxima contratação. É necessário apresentar a criteriosa composição do valor estimado, que deve seguir parâmetros rígidos e realistas, na medida em que definirá o valor máximo de aceitação das propostas.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 11 da peça 49).

Porém, o subitem se refere à fase interna do processo seletivo, em relação à qual não foram trazidos esclarecimentos, e não houve alteração no valor referencial da contratação constante do edital republicado (fl. 14 da peça 50). Portanto, a manifestação da SMS não altera o apontamento da Auditoria.

3.3.8. Composição de custos unitários das propostas

O modelo de plano orçamentário de custeio e investimento apresentado no Anexo IV do Edital (fl. 31 da peça 12) não contemplava 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.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 11 da peça 49).

Não obstante, não houve modificações substanciais no anexo IV do novo edital republicado (fls. 30/31 da peça 50) e, portanto, a manifestação da SMS não altera o apontamento da Auditoria.

3.3.9. Critérios de Classificação e Julgamento do Plano de Trabalho

O art. 28 do Decreto Municipal nº 52.858/2011¹ prevê a apresentação do Programa de Trabalho que deverá conter o programa proposto, o detalhamento do valor orçado, a definição de metas operacionais, os respectivos prazos e cronograma de execução e a definição de indicadores para avaliação de desempenho e de qualidade na prestação dos serviços. Nos termos do art. 30 será

¹ Art. 28. Os programas de trabalho apresentados pelas Organizações Sociais, em atendimento ao edital de Chamamento Público, deverão discriminar os meios e os recursos orçamentários necessários à prestação dos serviços objeto da parceria a ser firmada, bem como conter:

I - a especificação do programa de trabalho proposto;

II - o detalhamento do valor orçado para implementação do programa de trabalho;

III - a definição de metas operacionais, indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço, no tocante aos aspectos econômico, operacional e administrativo, bem como os respectivos prazos e cronograma de execução;

IV - a definição de indicadores para avaliação de desempenho e de qualidade na prestação dos serviços.

Cód. 042 (Versão 05)

considerado vencedor o programa de trabalho proposto que obtiver a maior pontuação na avaliação.

Da forma estabelecida no edital divulgado, o “Programa de Trabalho” seria apresentado por meio do Envelope 2, intitulado como “Experiência, Plano de Trabalho, Documento Técnico e Proposta Financeira” (fl. 11 da peça 12).

O Plano de Trabalho estava previsto no item 7.3.2 do Edital (fls. 12/14 da peça 12), com descrição específica de conteúdo e previa a abordagem dos seguintes aspectos:

- Organização funcional e operacional propostas para execução das ações e serviços de saúde garantindo o alcance das metas de produção com qualidade.
- Descrição técnica das diferentes atividades assistenciais previstas.
- Dimensionamento dos recursos humanos.
- Descrição detalhada das características e estratégias de implementação de ações voltadas à qualidade.
- Cronograma de implantação com atividades previstas para assunção completa dos serviços e unidades de saúde.
- Organização das atividades de apoio relevantes para a execução das atividades descritas.
- Descrição detalhada das atividades da Coordenação Técnico Administrativa da OS.
- Descrição das ações necessárias para a manutenção das atividades assistenciais sem solução de continuidade e com o menor impacto possível.

Tais aspectos deveriam ser apresentados pelas entidades, porém, conforme item 8.1.b do Edital (fl. 20 da peça 12), a análise desse documento estaria atrelada, unicamente, ao critério de

desclassificação e não ao critério de julgamento, o que contrariava o art. 30 do DM nº 52.858/2011².

O item 8.2 do Edital (fls. 20/24 da peça 12) estabelecia que seriam considerados como critérios de julgamento os tópicos Experiência, Documento Técnico e Proposta Financeira, o que não incluía o Plano de Trabalho também apresentado no Envelope 2.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 11 da peça 49).

O novo edital republicado, à cláusula 8.2 (fl. 21 da peça 50), considerou o plano de trabalho como critério de julgamento. Os requisitos do plano de trabalho do edital anterior (fls. 12/14 da peça 12) foram inseridos na descrição: Documento Técnico.

Do exposto, a manifestação da Origem não altera o apontamento inicial da Auditoria. Contudo, as modificações do novo edital republicado (peça 50) solucionaram a infringência.

a - Pontuação relativa à avaliação do DOCUMENTO TÉCNICO (item 8.2.2 do Edital):

- Apresentação de documento contendo descrição e análise das principais características epidemiológicas e dos problemas mais prevalentes da região da Supervisão Técnica de Saúde deste chamamento: 15 pontos.
- Apresentação das estratégias de aferição da satisfação do usuário.

O valor de 15 pontos diferia do valor apresentado na tabela do item 8.2.3 do Edital (transcrita no Quadro 2, no ponto seguinte deste Relatório), no qual se atribuía 25 pontos para cada um dos itens acima expostos.

Outro ponto que merecia crítica é o fato de que a pontuação seria obtida pela simples apresentação

² Art. 30. Será considerado vencedor do processo de seleção o programa de trabalho proposto que obtiver a maior pontuação na avaliação, atendidas todas as condições e exigências do edital de Chamamento Público.

dos documentos, na medida em que não havia previsão de avaliação do conteúdo.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 11 da peça 49).

O novo edital republicado alterou a pontuação e os itens referentes à avaliação do Documento Técnico, conforme cláusulas 8.1.2 e 8.2 (fls. 19/21 da peça 50), corrigindo as inconsistências de pontuação, e passou a prever a avaliação de atendimento do conteúdo do quesito apresentado conforme cláusula 8.2.b (fl. 22 da peça 50).

Do exposto, a manifestação da Origem não altera o apontamento inicial da Auditoria. Contudo, as modificações do novo edital republicado (peça 50) solucionaram as infringências.

b – Pontuação de Experiência e Documento Técnico (itens 8.2.3 a 8.2.5 do Edital)

O quadro abaixo apresenta a pontuação máxima que poderia ser obtida nos quesitos EXPERIÊNCIA e DOCUMENTO TÉCNICO:

Quadro 2 – Pontuação de Experiência e Documento Técnico

CRITÉRIOS	ITENS	PONTUAÇÃO MÁXIMA (ITEM)	PONTUAÇÃO TOTAL MÁXIMA DO CRITÉRIO
EXPERIÊNCIA	Gestão de Serviços de Saúde	05	50
	Gestão de Serviços de Atenção Básica	20	
	Gestão de Serviços de Atenção Ambulatorial Especializada e Redes Temáticas	10	
	Gestão de Serviços de Saúde de Urgência e Emergência	15	
DOCUMENTO TÉCNICO	Descrição e Análise dos Problemas de Saúde da Região e Proposta de Otimização dos Indicadores Objetivos de Saúde	25	50
	Estratégias de Aferição da Satisfação do Usuário e Instrumentos de Otimização	25	
PONTUAÇÃO MÁXIMA			100

Fonte: Fl. 22 da peça 12

A Nota Final de Pontuação Técnica (NPT) de cada PARTICIPANTE seria calculada de acordo

com a seguinte equação:

NPT = (Pontuação total da experiência - Pontuação total do documento técnico da instituição em análise / Maior pontuação técnica atribuída dentre os participantes) x 100

Consideramos que a fórmula correta seria: $NPT = \{(Pontuação\ total\ da\ experiência + Pontuação\ total\ do\ documento\ técnico\ da\ instituição\ em\ análise) / Maior\ pontuação\ técnica\ atribuída\ dentre\ os\ participantes\} \times 100$.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 11 da peça 49).

O novo edital republicado, à cláusula 8.2.c (fl. 22 da peça 50), corrigiu a incorreção na fórmula para obtenção da Nota Final de Pontuação Técnica.

Do exposto, a manifestação da Origem não altera o apontamento inicial da Auditoria. Contudo, a modificação do novo edital republicado (peça 50) solucionou a infringência.

Ademais, embora conste no PA que “os métodos utilizados para atribuir pontuações alusivas às capacidades técnicas estão respaldados na isonomia entre os participantes” (DOC SEI 041101130), não estão registradas as justificativas técnicas que embasaram a definição da pontuação atribuída para cada item na avaliação da Experiência e do Documento Técnico, relacionando-os à sua proporcional relevância no âmbito do objeto pretendido.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 12 da peça 49).

Foram alterados itens e pontuação referente aos critérios da Experiência e do Documento Técnico no novo edital republicado (fl. 21 da peça 50), porém sem a apresentação de justificativas.

Embora tenham sido apresentadas justificativas sobre os pesos dados aos itens de Experiência, em manifestação da Origem à fl. 06 da peça 30 do TC 005533/2021, acolhidas pela Auditoria

naqueles autos (fl. 22 da peça 35 do TC 005533/2021), tais informações não foram juntadas ao processo SEI do chamamento ou a estes autos, além de não constar apresentação de justificativas sobre os critérios de pontuação do Documento Técnico.

Portanto, a manifestação da Origem não altera o apontamento da Auditoria.

c - Pontuação relativa às PROPOSTAS FINANCEIRAS

Segundo o item 8.2.6 do edital, a proposta financeira não poderia ultrapassar 6% (seis por cento), considerando uma margem maior ou menor, do valor de referência da Cláusula 7.3.4, item a, incisos i e ii (fl. 23 da peça 12).

Todavia, de acordo com art. 40, inciso X, da Lei Federal 8.666/93, é vedada a fixação de preços mínimos como critério de aceitabilidade de proposta.

De fato, não haveria justificativa para a eliminação da proposta financeira de uma OS que apresentar valor inferior a 6 % do valor de referência citado, considerando que o valor representa apenas uma estimativa e que dessa forma, não seria feita uma análise detalhada dos valores unitários apresentados na proposta, para análise da sua exequibilidade.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 12 da peça 49).

O novo edital republicado, à cláusula 8.3 (fl. 22 da peça 50), exclui a hipótese de desclassificação da proposta financeira que, por si só, apresentar valor inferior a 6% ao preço de referência.

Do exposto, a manifestação da Origem não altera o apontamento inicial da Auditoria. Contudo, a modificação do novo edital republicado (peça 50) solucionou a infringência.

Ainda, ressaltamos o entendimento apresentado ao subitem 3.3.6 do presente relatório de que há fragilidade no orçamento estimativo apresentado pela SMS, sendo este necessário como parâmetro de comparação para a identificação de propostas manifestamente inexequíveis ou que apresentem sobrepreço.

3.3.10. Repasse de Recursos em Função da Avaliação de Desempenho

Para fins de avaliação de desempenho, o item 10.3.2 da minuta do contrato de gestão (fl. 141 da peça 12), em conjunto com os parâmetros descritos no item 12 da referida minuta (fls. 143/145 da peça 12), estabeleciam as situações geradoras e os cálculos dos decorrentes descontos, que seriam aplicados sobre o orçamento de custeio do contrato.

Conforme o item 12.1.1 da minuta do contrato de gestão, o desconto diretamente proporcional à redução das metas de equipes mínimas estabelecidas seria aplicado com base no efetivo custo dos profissionais não contratados. O não repasse do valor referente aos profissionais não contratados não configurava uma penalidade, uma vez que se trata de valor não despendido pela OS. A minuta não previa prazos para reposição da equipe mínima pré-estabelecida, ou sanções pelo seu descumprimento, o que seria necessário para garantir o seu cumprimento pelas Organizações Sociais.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 12 da peça 49).

O novo edital republicado, à cláusula 12.1.3 da minuta do contrato de gestão (fl. 212 da peça 50), estabeleceu um prazo de 15 dias para recomposição da equipe mínima, cuja inobservância está sujeita às penalidades da cláusula 13.1 (fl. 214 da peça 50).

Do exposto, a manifestação da Origem não altera o apontamento inicial da Auditoria. Contudo, a modificação do novo edital republicado (peça 50) solucionou a infringência.

Os descontos relativos ao não cumprimento das metas de produção estabelecidas para cada linha de serviço/unidade das modalidades Atenção Básica e Ambulatorial Especializada estariam balizados no cumprimento de, no mínimo, 85% das respectivas metas. Nesse caso, para percentuais inferiores a 85% aplicar-se-ia o percentual de 10% de desconto sobre a proporção da respectiva linha de serviço, que incide sobre o valor de 95% do valor total de custeio do contrato (item 12.1.5 da minuta do contrato de gestão, fl. 144 da peça 12).

Todavia, não constava dos autos posicionamento técnico, com base em dados referenciais, para

justificar a adoção do percentual de 15% de não cumprimento das metas, que não implicaria em desconto no custeio mensal.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 12 da peça 49).

O edital republicado não alterou o percentual de 15% de tolerância para o descumprimento das metas de produção, conforme cláusula 12.1.5 da minuta do contrato de gestão (fl. 212 da peça 50) e a Origem tampouco apresentou nos autos justificativa para a adoção do percentual.

Do exposto, a manifestação da Origem não altera o apontamento da Auditoria.

Quanto ao desconto de 10% previsto quando da realização de menos de 85% das metas de produção estabelecidas, embora não haja proporcionalidade direta entre redução de metas e redução dos custos devido aos custos fixos, entendemos que a distribuição de custos fixos e variáveis deveria ser previamente estimada a fim de balizar o percentual de desconto a ser aplicado no caso de não atingimento das metas estabelecidas, de modo a buscar a maior coerência entre o percentual de desconto a ser aplicado e a execução das metas.

Embora a contratada tenha que manter a unidade em funcionamento com base em uma parcela fixa de gastos, o percentual de desconto único não estabelecia relação entre a produção e os custos variáveis, na medida em que o atingimento de 84,99% das metas geraria o mesmo desconto que, por exemplo, o atingimento de apenas 20% das metas.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 12 da peça 49).

Todavia, o novo edital republicado não alterou a cláusula 12.1.5 da minuta do contrato de gestão que trata do respectivo desconto de 10% quando da realização de menos de 85% das metas de produção estabelecidas (fl. 212 da peça 50).

Do exposto, a manifestação da Origem não altera o apontamento da Auditoria.

O estabelecido na cláusula 12.1.8 da minuta do contrato de gestão (fl. 144 da peça 12) também carecia de razoabilidade, pois informava que caso as metas de produção não fossem atingidas devido à falta de contratação de profissionais da equipe mínima, não haveria desconto referente à produção, mas tão somente o desconto do custo do profissional não contratado.

Tal desconto é elementar, pois a entidade não incorreria em tais despesas. Contudo, não haver desconto quanto ao descumprimento de metas de produção, estimularia a ineficiência da contratada.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 12 da peça 49).

O novo edital republicado, à cláusula 12.1.8 da minuta de contrato de gestão (fl. 213 da peça 50), permitiu a aplicação de desconto nos termos da cláusula 13 (fl. 214 da peça 50), caso seja verificado que o não cumprimento da meta de produção assistencial deveu-se a não contratação do número de profissionais estabelecidos na equipe mínima.

Do exposto, a manifestação da Origem não altera o apontamento inicial da Auditoria. Contudo, a modificação do novo edital republicado (peça 50) solucionou a infringência.

Além disso, a Origem não apresentou pareceres contendo dados técnicos para consubstanciar e esclarecer o critério adotado no item 12.1.9 (fl. 145 da peça 12), que previa 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.

Embora a cláusula tenha sido alterada, em relação aos primeiros Editais de Chamamento, ao incluir que seriam observadas as eventuais mudanças na demanda assistencial, a revisão das metas permanece baseada na execução abaixo de 85% por mais de 3 meses consecutivos.

Essa previsão também estimula a ineficiência da contratada. A eventual necessidade de revisão dessas metas (para mais ou para menos) deveria estar atrelada à mudança efetiva da demanda, devidamente comprovada, justificando os aditamentos contratuais previstos.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 13 da peça 49).

Todavia, o novo edital republicado não alterou a cláusula 12.1.9 da minuta do contrato de gestão, que trata da revisão das metas de produção, no caso de execução abaixo de 85% por mais de 3 meses consecutivos (fl. 213 da peça 50).

Do exposto, a manifestação da Origem não altera o apontamento da Auditoria.

3.3.11. Equipe Mínima

O Anexo I (peça 12, fl. 60) do Edital consignava que:

A Equipe Mínima é meta contratual e refere-se aos profissionais que serão monitorados quanto à efetiva contratação pela CONTRATADA e atuação nas unidades. Essa equipe foi definida em função das necessidades de saúde, conforme planejamento das Supervisões Técnicas de Saúde e Coordenadoria Regional, e também, para garantir a manutenção dos requisitos dos programas federais e os respectivos financiamentos. Portanto, a equipe mínima não se refere ao dimensionamento de pessoal, cabendo à CONTRATADA propor quadro de pessoal necessário ao pleno funcionamento das ações e atividades dos serviços.

O Edital apresentava as metas de equipe mínima para cada unidade prevista no contrato (fls. 62/81 da peça 12). No entanto, não foram demonstrados nos autos os correspondentes critérios e estudos relacionados à definição da equipe mínima.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 13 da peça 49).

Porém, o subitem se refere a estudos necessários da fase interna do processo seletivo, e, portanto, a manifestação da SMS não altera o apontamento da Auditoria.

3.3.12. Metas de Produção

O edital, às fls. 62/81 da peça 12, trazia quadros com as metas de produção para cada unidade de saúde prevista em contrato de gestão. Estabelecia ainda que:

Para avaliação de cumprimento de metas de produção, foram selecionados

procedimentos chaves, e feito cálculo de metas, baseados em parâmetros de organização de serviços informados por Áreas Técnicas de SMS e utilizando índices de planejamento de pessoal. O procedimento escolhido é um dentre o rol de outros procedimentos que deverão ser realizados na execução objeto do Contrato (peça 12, fl. 60).

Porém, não constava nos autos quais seriam os procedimentos chave, os cálculos e critérios de parametrização e índices referidos. Também, não foi apresentado estudo epidemiológico da região, possibilitando que as metas propostas no Edital retratassem a realidade do local.

Para fins de controle, as metas deveriam estar devidamente embasadas, tendo em vista que seu descumprimento reflete no pagamento a ser realizado e na eventual revisão de metas de produção e dos recursos humanos.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 13 da peça 49).

Porém, o subitem se refere a estudos necessários da fase interna do processo seletivo, e, portanto, a manifestação da SMS não altera o apontamento da Auditoria.

3.3.13. Indicadores de Qualidade

O edital, às fls. 81/82 da peça 12, informava que a seleção de indicadores busca incentivar ações da contratada que visem a qualidade nos processos de trabalho. São eles:

- Pontualidade na entrega dos relatórios mensais de prestação de contas assistenciais e financeiras;
- Preenchimento de prontuários, nos seguintes aspectos: legibilidade, assinaturas, CID, exame físico;
- Execução do Plano de Educação Permanente aprovado pela CRS;
- Proporção de crianças com até 12 (doze) meses de idade com calendário vacinal completo nas unidades gerenciadas no CG;
- Proporção de gestantes que realizaram procedimentos básicos no pré-natal e puerpério nas unidades gerenciadas no CG;
- Proporção de gestantes com 7 (sete) ou mais consultas de pré-natal realizadas e nas

unidades gerenciadas no CG;

- Entrega de relatório comentado das reclamações recebidas através das diferentes auditorias e SAU, e das providências adotadas;
- Funcionamento do Conselho Gestor.

Os indicadores adotados no edital não permitiam, em sua maioria, a apuração da qualidade dos serviços, eis que representam obrigações meramente formais da contratada, tais como preenchimento correto de prontuários e pontualidade na entrega de relatórios. Apenas os indicadores referentes à vacinação infantil e ao pré-natal das gestantes traziam informação relevante sobre a qualidade do atendimento à população.

Outros aspectos como o tempo de espera de atendimento, a demanda reprimida, a redução da perda primária, o não atendimento a equipe mínima, o nível de satisfação do usuário com o serviço, por exemplo, não foram avaliados para fins de apuração da qualidade dos serviços.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 13 da peça 49).

Todavia, o novo edital republicado não alterou os indicadores de qualidade, constantes às fls. 114/115 da peça 50.

Do exposto, a manifestação da Origem não altera o apontamento da Auditoria.

3.3.14. Dimensionamento de Recursos Humanos

O anexo VI do Edital (fls. 169/194 da peça 12) apresentava dimensionamento de recursos humanos por unidade, discriminando as categorias profissionais, a jornada de trabalho semanal e a quantidade desses profissionais já existentes (estatutário, municipalizado ou autárquico) e que permanecerão nas unidades.

Porém, não foi apresentado no SEI exames detalhando o quantitativo necessário de pessoal por unidade, considerando estrutura física, demanda regional em função do tipo e tamanho populacional, recursos orçamentários disponíveis, etc., a fim de balizar o plano de trabalho previsto

no anexo VI do edital.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 13 da peça 49).

Porém, o subitem se refere a estudos necessários da fase interna do processo seletivo, e, portanto, a manifestação da SMS não altera o apontamento da Auditoria.

3.3.15. Objetivo, metas e indicadores primários e secundários do Contrato de Gestão

Quanto ao Anexo V - Descrição Técnica, dos serviços de saúde da rede assistencial das STS Santana/Tucuruvi/Jaçanã/Tremembé (unidades de atenção básica, urgência e emergência, ambulatorial e redes temáticas), os objetivos descritos, as metas estabelecidas e os indicadores de qualidade se referiam somente ao objeto primário do contrato e não apresentavam as adaptações vigentes durante o período de Emergência e Calamidade Pública decorrente da pandemia de COVID-19.

Não há documento próprio descrevendo as situações excepcionais que regem o objeto durante o período de enfrentamento à pandemia, como, por exemplo, eventuais suspensões de procedimentos de rotina não essenciais, suspensão de medição ou desconto relacionados aos indicadores de contratos de gestão e delegação às organizações sociais para aquisição de testes RT-PCR. Também é relevante descrever a obrigatoriedade de prestação de informações relacionadas à pandemia, como por exemplo, notificação de casos e preenchimento de sistemas relacionados à campanha de imunização.

Considerando a situação pandêmica atual, seria essencial prever indicadores para avaliação de atingimento dos objetivos pretendidos durante o período de emergência, como indicadores de testagem e cobertura vacinal.

Dessa forma, concluímos que as especificações de objetivos, metas e indicadores referentes ao objeto secundário do contrato de gestão, inicial e temporário, deveriam ser estabelecidos em documento a parte ao Descritivo Técnico, a prevalecer durante o Estado de Emergência e Calamidade Pública.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 13 da peça 49).

Todavia, o novo edital republicado não incluiu as especificações de objetivos, metas e indicadores referentes ao objeto secundário do contrato de gestão.

Do exposto, a manifestação da Origem não altera o apontamento da Auditoria.

3.3.16. Vistoria Técnica Obrigatória e prazo para elaboração das propostas

O item 7.2.4 do Edital consignava que a Organização Social deveria realizar vistoria técnica de forma obrigatória em todas as unidades do contrato.

7.2.4.2. O Anexo III – Atestado de Comparecimento para à vistoria técnica, deverá ser assinado pelo gerente de cada uma das Unidades de Saúde e do Hospital vistoriados ou pelo representante da Supervisão Técnica de Saúde.

a) O Anexo III – Atestado de Comparecimento para à vistoria técnica, comprovará a realização obrigatória dessa atividade em todas as unidades no item c (fl. 09 da peça 12).

O atestado de vistoria fazia parte da documentação a ser apresentada no Envelope 1 – Habilitação, cuja sessão de abertura ocorreria na mesma data da entrega dos envelopes.

No entanto, a LM nº 17.237/20, no item sobre boas práticas de licitações e contratos, traz que:

Art. 38. A exigência de vistoria técnica pela unidade contratante não poderá ser obrigatória, devendo o edital prever a substituição de tal visita, mesmo nos casos em que a avaliação prévia do local de execução se configure indispensável, por uma declaração formal de conhecimento pleno, emitida pela interessada em participar do certame e assinada pelo responsável técnico, quanto às condições e ao local da realização do objeto da contratação.

Dessa forma, a legislação municipal determina que não haverá vistoria técnica obrigatória nas licitações da PMSP.

O TCU tem entendido que somente pode ser exigida a visita técnica nos casos em que a complexidade ou natureza do objeto a justifiquem. Quando necessária, deve haver justificativa para tanto nos autos no processo. Caso contrário, mostra-se suficiente a simples declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições de prestação dos serviços.

No caso ora analisado, não havia justificativa no processo para a obrigatoriedade da visita técnica.

Ademais, de acordo com posicionamento do TCU, nos casos em que a vistoria técnica se mostre necessária, deve ser estabelecido

[...] prazo adequado para a sua realização, tanto para evitar que os potenciais licitantes tomem conhecimento prévio do universo de concorrentes através de reunião no mesmo local e horário, como para assegurar que os possíveis interessados ainda contem, após a realização da visita, com tempo hábil para a finalização de suas propostas (Acórdão nº 906/2012, Plenário).

O edital inicialmente estabeleceu prazo de 15 dias contados da publicação para a apresentação das propostas. Ocorre que, em decorrência da antecipação de feriados pelo DM nº 60.131/21, haviam restado apenas 05 dias úteis para a realização das visitas em todas as unidades que compõem o contrato.

Com o adiamento publicado no DOC de 07.04.21, o prazo foi ampliado, totalizando 21 dias corridos e 10 dias úteis.

Em que pese o atendimento ao prazo mínimo estabelecido art. 25, §1º do DM 52.858/11, ressalta-se que, no caso ora analisado, foi estabelecida obrigatoriedade de os interessados visitarem 49 unidades de saúde.

Não havia sido demonstrada a suficiência do prazo de 21 dias corridos para que a análise fosse realizada de forma criteriosa, por quem tivesse interesse em participar e conhecer as instalações, tampouco o atendimento às condições previstas em Acórdão do TCU, a fim de evitar reunião de concorrentes nos mesmos locais e horários, além de prover tempo hábil, após a realização da visita, para a finalização das propostas dos interessados.

Sem embargo, o certame foi novamente adiado para o dia 30.04.21, às 14 h, conforme publicação no DOC de 15.04.21 (peça 45), ampliando em 16 dias o prazo para realização da vistoria prévia pelos licitantes.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 14 da peça 49).

O novo edital republicado alterou a cláusula 7.3.1.1.2.a (fl. 08 da peça 50), permitindo a utilização declaração formal de conhecimento pleno, emitida pelo licitante e assinada pelo responsável técnico, quanto às condições e ao local da realização do objeto da contratação.

Do exposto, a manifestação da Origem não altera o apontamento inicial da Auditoria. Contudo, o adiamento da sessão pública e a modificação do novo edital republicado (peça 50) solucionaram as infringências.

3.3.17. Reserva de Recursos

O item 12.3 do Edital (fl. 26 da peça 12) estabelecia que: “Os recursos necessários para fazer frente às despesas decorrentes da contratação onerará a dotações 84.10.10.301.3003.2.520.33503900 e 84.10.10.302.3003.2.507.33503900”.

Todavia, não fora localizado no Processo Administrativo nota de reserva ou nota de empenho dos valores necessários à cobertura das despesas contratuais, em infringência ao disposto no art. 5º, II, do Decreto Municipal nº 60.052/2021³.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 14 da peça 49).

Entretanto, a SMS não juntou nos autos nota de reserva ou nota de empenho dos valores necessários à cobertura das despesas contratuais para o corrente exercício. Nesse sentido, a manifestação da Origem não altera o apontamento da Auditoria.

3.3.18. Assinatura do Edital

O Edital, não estava assinado (fl. 26 da peça 12), em infringência ao art. 40, §1º, da Lei nº 8.666/93.

³ **Art. 5º** Para dar efetividade ao disposto no artigo 4º deste decreto, os titulares dos órgãos e das unidades orçamentárias deverão:

I - dimensionar se os recursos orçamentários são suficientes para os compromissos vigentes, viabilizando a emissão de notas de empenho de todas as despesas já contraídas com serviços contínuos e necessários à manutenção da Administração e aos projetos em andamento com execução prevista para o exercício de 2021;

II - efetuar as reservas orçamentárias das despesas com serviços contínuos e necessários à manutenção da Administração referentes à integralidade do exercício, independentemente da existência de contrato;

Cód. 042 (Versão 05)

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 14 da peça 49).

Não obstante, o novo edital republicado permanece sem a assinatura da autoridade competente.

Nesse sentido, a manifestação da Origem não altera o apontamento da Auditoria.

3.3.19. Incongruências encontradas no texto do Edital:

a - O item 7.2.5 do edital apresentava três especificações de demonstração de experiência por parte da OS, elencadas nos incisos “I”, “II” e “III” (fl. 10 da peça 12), diversamente do constante nos itens 8.2.1 (fls. 20/21 da peça 12) e 8.2.3, onde eram relacionados quatro itens.

b - O item 7.3.3 do edital (fl. 14 da peça 12) apresentava três componentes do documento técnico, expostos nos incisos “I”, “II” e “III”, enquanto os itens 8.2.2 (fl. 21 da peça 12) e 8.2.3 (fl. 22 da peça 12) apresentavam apenas dois componentes.

Em manifestação prévia, a Origem consignou que: “Por força da recomendação do TCM/SP, as alterações foram republicadas no novo Edital, sanando eventuais irregularidades”. (fl. 14 da peça 49).

O novo edital republicado alterou as redações das cláusulas 7.3.1.2.a, 7.3.1.3, 8.1.1.b, 8.1.2 e 8.2 (fls. 09/13 e 18/21 da peça 50), corrigindo as incongruências encontradas pela Auditoria no edital anterior.

Desta feita, a manifestação da Origem não altera o apontamento inicial da Auditoria. Contudo, as modificações do novo edital republicado (peça 50) solucionaram as infringências.

3.4. Responsáveis pelas áreas auditadas

Responsável	Cargo	RF/CPF
Edson Aparecido dos Santos	Secretário Municipal de Saúde	Vide peça 15
Carolina Gonçalves Ferreira de Oliveira	Presidente da Comissão Especial de Seleção (Portaria SMS nº 70/2021)	Vide peça 15

4. CONCLUSÃO

Em sede de relatório conclusivo, concluímos 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, apresenta as seguintes impropriedades e/ou irregularidades:

- 4.1. 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**);
- 4.2. Ausência no edital 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**);
- 4.3. 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**);
- 4.4. A estimativa orçamentária encontra-se frágil, não tendo sido apresentadas evidências de que reflete o real valor de mercado (**subitem 3.3.7**);
- 4.5. 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**);
- 4.6. 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**);
- 4.7. 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**);
- 4.8. 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);**

- 4.9.** 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);**
- 4.10.** Não foram demonstrados nos autos os correspondentes critérios e estudos relacionados à definição da equipe mínima **(subitem 3.3.11);**
- 4.11.** Não foram apresentados dados técnicos referenciais aptos a justificar as metas de produção estabelecidas no Chamamento **(subitem 3.3.12);**
- 4.12.** 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);**
- 4.13.** Ausência de justificativa técnica para o dimensionamento de pessoal por unidade, previsto no anexo VI do edital **(subitem 3.3.14);**
- 4.14.** 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);**
- 4.15.** 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);**
- 4.16.** Ausência de assinatura no Edital publicado, em infringência ao art. 40, §1º, da Lei nº 8.666/93 **(subitem 3.3.18);**

Importa informar que os elementos trazidos pela Origem e o conteúdo do novo Edital divulgado solucionaram os itens 4.1, 4.5, 4.6, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.14, 4.15, 4.18, 4.25 e 4.28 da conclusão inicial do Relatório Preliminar à peça 16 dos autos.

Em 21.05.21

DOUGLAS R. O. FRANCO
Agente de Fiscalização

MARIA CLARA WATANABE TANABE
Supervisora de Equipes de Fiscalização
e Controle 8