

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

2021/02346

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 de Governo Municipal

Secretaria Municipal da Saúde

2.4. Período de Realização

Relatório Preliminar 09.06.22 a 15.06.22

2.5. Período de Abrangência

Não aplicável

2.6. Equipe Técnica

Allan Sidney José de Melo Sigg	RF 20.256
Edson Siqueira	RF 20.172
Silvia Yuri Matsumoto	RF 20.212

2.7. Procedimentos

- Identificar a unidade auditada e os responsáveis pelas informações;
- Analisar o processo administrativo SEI nº 6110.2022/0004845-0;
- Analisar os aspectos de formalidade e mérito do Edital de Chamamento Público nº CH/002/2022/SGM-SEDP, à luz dos dispositivos legais pertinentes, em especial o Decreto Municipal nº 57.678/17.

2.8. Siglas

SIGLAS	Significado
AHM	Autarquia Hospitalar Municipal
AVCB	Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEA	Comissão Especial de Avaliação
DOC	Diário Oficial da Cidade
OSS	Organização Social de Saúde
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PMS	Plano Municipal de Saúde
SEDP	Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias
SGM	Secretaria de Governo Municipal
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
TR	Termo de Referência

3. RESULTADO

3.1. Introdução

O presente acompanhamento tem por objetivo verificar a regularidade do Edital de Chamamento Público nº CH/002/2022/SGM-SEDP, visando a apresentação de estudos, diagnósticos, levantamentos de arquitetura, engenharia, viabilidade operacional, jurídica e econômico-financeira com vistas a auxiliar a Administração Pública Municipal na concepção de parceria com o setor privado para modernização e adequação de instalações prediais e prestação de serviços hospitalares não assistenciais e serviços de apoio em 12 (doze) hospitais públicos do Município de São Paulo.

O prazo final de credenciamento para a realização de estudos é 27.06.22 (fl. 02, peça 02).

O Chamamento foi inicialmente publicado no Diário Oficial da Cidade (DOC) em 26.05.22.

A proposta financeira total, nos termos do item 10.6 do Edital, fica limitada ao valor de R\$ 7.086.485,96 (fl. 26, peça 02):

Os valores nominais máximos de ressarcimento dos ESTUDOS, nos termos do item precedente, ficarão limitados ao valor global nominal de R\$ 7.086.485,96 (sete milhões, oitenta e seis mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e noventa e seis centavos) nas condições definidas no item 10.5.1. e no ANEXO I do EDITAL – TERMO DE REFERÊNCIA.

O PMI é um instrumento utilizado antes da fase de elaboração de editais e visa obter subsídios aprofundados em matérias específicas ou viabilizar estruturação integrada. Busca a apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, com a finalidade de subsidiar a Administração Pública Municipal na estruturação de empreendimentos objeto de concessão ou de permissão de serviços públicos, de parceria público-privada, de permissão, de concessão, de arrendamento ou de concessão de direito real de uso de bens públicos. Tal procedimento é regulamentado pelo Decreto Municipal nº 57.678/17.

Conforme explicado pela Origem na Justificativa (peça 01, fl. 05):

[os] hospitais eram geridos pela Autarquia Hospitalar Municipal, extinta por força do disposto no artigo 45 da Lei Municipal nº 17.433 de 29 de julho de 20201. Como consequência da extinção da Autarquia Hospitalar Municipal, a coordenação de tais serviços foi incorporada pela SMS, que, desde então, administra os 12 (doze) hospitais públicos objeto do presente PMI, realizando a gestão dos contratos referentes aos serviços não assistenciais e serviços de apoio desses hospitais.

O Anexo I – Termo de Referência (peça 03) do Chamamento traz as diretrizes para subsidiar os estudos por meio de cadernos, que detalham os pontos arquitetônicos e de engenharia, bem como de modelagem operacional, jurídica e econômico-financeira, a serem analisados e elaborados pelas autorizadas, o objeto, o cronograma, a metodologia de execução, a previsão de dispêndio, bem como o valor do ressarcimento pretendido e a definição preliminar das premissas para a modelagem.

O objeto foi estabelecido pelo item 3 do Edital, da seguinte forma:

3.1 É objeto do PMI inaugurado por este CHAMAMENTO PÚBLICO, a apresentação de ESTUDOS, diagnósticos, levantamentos de arquitetura, engenharia, viabilidade operacional, jurídica e econômico-financeira com vistas a auxiliar a Administração Pública Municipal na concepção de parceria com o setor privado para modernização e adequação de instalações prediais e prestação de serviços hospitalares não assistenciais e serviços de apoio nos HOSPITAIS.

3.2 Para fins de participação neste CHAMAMENTO PÚBLICO, os HOSPITAIS serão divididos nos seguintes BLOCOS HOSPITALARES: [...] (peça 03, fls. 11/12)

No item 1 - Termos Definidos do Edital está a definição de Bloco Hospitalar e Estudos:

d) BLOCO HOSPITALAR: conjunto de três UNIDADES HOSPITALARES, agrupados para fins de ESTUDOS no presente CHAMAMENTO PÚBLICO, definidos conforme o item 3.2;

[...]

o) ESTUDOS: diagnósticos, levantamentos de arquitetura, engenharia, viabilidade operacional, jurídica e econômico-financeira com vistas a auxiliar a administração pública municipal na concepção de parceria com o setor privado para modernização e adequação de instalações prediais e prestação de serviços hospitalares não assistenciais e serviços de apoio em HOSPITAIS, composto pelos CADERNOS, conforme disposto no ANEXO I do EDITAL – TERMO DE REFERÊNCIA; (peça 02, fls. 09/10)

Foram definidos os seguintes blocos hospitalares (peça 02, fls. 11/12):

Quadro 1 – Blocos Hospitalares

BLOCO HOSPITALAR	UNIDADES HOSPITALARES
BLOCO HOSPITALAR 1	HOSPITAL MUNICIPAL DR. FERNANDO MAURO P. DA ROCHA
	HOSPITAL MUNICIPAL DR. JOSÉ SOARES HUNGRIA
	HOSPITAL MUNICIPAL E MATERNIDADE PROF. MÁRIO DEGNI
BLOCO HOSPITALAR 2	HOSPITAL MUNICIPAL DR. CÁRMINO CARICCHIO
	HOSPITAL MUNICIPAL E MATERNIDADE DR. MÁRIO DE M. ALTENFELDER DA SILVA
	HOSPITAL MUNICIPAL DR. ALEXANDRE ZAIO
BLOCO HOSPITALAR 3	HOSPITAL MUNICIPAL TIDE SETÚBAL
	HOSPITAL MUNICIPAL DR. ARTHUR RIBEIRO DE SABOYA
	HOSPITAL MUNICIPAL DR. IGNÁCIO PROENÇA DE GOUVÊA
BLOCO HOSPITALAR 4	HOSPITAL MUNICIPAL DR. BENEDICTO MONTENEGRO
	HOSPITAL MUNICIPAL DR. ALÍPIO CORRÊA NETTO
	HOSPITAL MUNICIPAL PROF. DR. WALDOMIRO DE PAULA

Fonte: peça 02, fls. 11/12

A Comissão Especial de Avaliação (CEA), instituída pela Portaria SGM/SEDP nº 5 de 25.05.22 (publicada no DOC de 26.05.22, pág. 5), conduzirá todo o Chamamento Público e procederá à análise formal e substantiva dos documentos de qualificação, publicando no Diário Oficial do Município a relação dos proponentes autorizados a realizar os Estudos, os quais passarão a ser chamados de autorizadas. Estas terão prazo de 60 dias, prorrogável a critério da Comissão, para conclusão dos Estudos.

3.2. Itens que merecem providências por parte da SGM/SMS

3.2.1. Ausência de delimitação objetiva para o PMI

De acordo com a Justificativa (peça 01 – fl. 04), o objetivo do referido PMI seria:

a apresentação de estudos com vistas a auxiliar a administração pública municipal na concepção de parceria para modernização e adequação de instalações prediais e prestação de serviços em 12 (doze) hospitais públicos do Município de São Paulo.

Conforme já mencionado, os hospitais eram geridos pela AHM e foram incorporados à SMS, constituindo instalações e serviços que já são geridos pelo Poder Público municipal há décadas.

A necessidade de auxílio da iniciativa privada para a melhoria dos serviços hospitalares seria decorrente da noção de que haveria uma assimetria informacional existente entre a Administração e operadores privados¹, o que pode decorrer de diversos fatores, mas quase sempre são resultado da redução do quadro de servidores e da alta complexidade e multidisciplinariedade de alguns projetos.

Na própria justificativa, a Origem justifica essa busca junto à iniciativa privada como um auxílio para encontrar soluções inovadoras.

O objeto do presente PMI e da futura licitação é indiscutivelmente complexo:

[...] realização e apresentação de estudos, diagnósticos, levantamentos de arquitetura, engenharia, viabilidade operacional, jurídica e econômico-financeira

¹ Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e assimetria de informação entre o setor público e o setor privado: Monólogo ou diálogo público-privado? - Bruno Ramos Pereira – PPP Brasil – Disponível Web.

O Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e a Assimetria de Informação: Uma Perspectiva Dialógica - Maria Marconiete Fernandes Pereira – Disponível Web.

com vistas a auxiliar a administração pública municipal na concepção de parceria com o setor privado para modernização e adequação de instalações prediais e prestação de serviços hospitalares não assistenciais e serviços de apoio.

Nota-se diversos complicadores no presente PMI, não somente pela quantidade de serviços a serem previstos nas modelagens, mas também pelo volume considerável de informações que as Autorizadas terão de produzir, como levantamentos físicos de imóveis e inventário de bens, análise de contratos, projeções financeiras, etc.

Tais hospitais já são geridos pela Municipalidade há décadas, sendo certo que a Administração já detém uma notável experiência em tais questões, sobretudo em relação aos gargalos e principais desafios na prestação destes serviços, bem como problemas mais frequentes, de forma que poderia pesquisar por conta própria diversas soluções aplicadas em outras cidades com desafios semelhantes, conforme alguns exemplos citados na própria justificativa para o Chamamento Público.

A própria qualidade verificada no Plano Municipal de Saúde (PMS), referido no subitem **3.2.8.c**, seria uma indicação bastante robusta dessa qualificação e expertise já detida pela Prefeitura.

Todavia, analisando-se a cláusula 3 do Edital de PMI percebe-se que os credenciados deverão tratar as questões ali elencadas, mesmo em seus aspectos mais elementares, fazendo jus portanto ao ressarcimento previsto em caso de aproveitamento.

A princípio, não há ilegalidade nesta formatação, todavia é de se ponderar a viabilidade e utilidade da mesma.

De fato, nota-se que diversos dos serviços elencados podem ser caracterizados como serviços comuns passíveis de serem contratados por meio de pregão eletrônico, como foi o caso do Edital 32/BNDES/2020, utilizado pela Origem para justificar os valores do ressarcimento, com base em similaridades entre ambos Editais.

O Engenheiro, do próprio BNDES, Heldo Matos Monteiro Vieira, em artigo que trata da pouca

efetividade dos PMI², discorre acerca das características que podem dar um pouco mais de viabilidade a esta fase de preparação e reflexão do Edital, ponderando que:

A definição de critérios claros e objetivos para a análise das propostas também é outro fator fundamental para o sucesso do projeto, pois garantem que os estudos realizados estarão em linha com os objetivos de governo. Para maximizar esse alinhamento, os objetivos do projeto, as restrições que a administração pública possui para levá-lo adiante e seu nível de detalhamento devem ser disponibilizados pelo governo aos privados para balizar os estudos. O Edital de Chamamento e a autorização para realização dos estudos devem especificar todos os estudos e documentos a serem entregues e disponibilizar todas as informações existentes sobre o projeto e o nível de serviço esperado. Projetos de alta complexidade (como um metrô, por exemplo) podem exigir a elaboração de estudos prévios por parte do governo para que determinadas questões críticas sejam definidas antes da elaboração dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental pelo mercado (grifo nosso).

Nota-se que o Instrumento do Edital e seus anexos, além do material que instrui o Processo SEI 6110.2022/0004845-0, são pouco informativos em relação aos pontos que a Prefeitura já detém conhecimento, não possuindo um mapeamento das questões mais relevantes e principalmente um diagnóstico dos principais problemas atualmente enfrentados na gestão dos referidos hospitais, o que conseqüentemente seria primordial para justificar a participação do setor privado tanto na proposição de um PMI quanto nas possíveis fases subsequentes da licitação e contratação.

Por certo, o Termo de Referência traz uma lista de premissas e diretrizes que auxiliam os futuros interessados, mas que, todavia, não direcionam de forma nítida os trabalhos para propostas realmente inovadoras, que efetivamente agreguem conhecimento à Administração.

Nenhuma das vedações elencadas no item 5 do TR faz referência à natureza qualitativa das informações, ou seja, não se discute se as informações trazidas já são ou já deveriam ser de conhecimento da Prefeitura.

De fato, cabe ressaltar que não se justifica a realização de um PMI, a um custo que será pago indiretamente pela população (visto que remunerado pelos eventuais vencedores do futuro procedimento licitatório), se não houver uma contribuição efetiva dos participantes no sentido

² As limitações do Procedimento de Manifestação de Interesse como ferramenta para a estruturação de projetos de Parceria Público-Privada – RDPE – Ano 14, N. 55, pág. 161 e seguintes.

de dar um direcionamento e uma contribuição inovadora que a Administração, por conta de suas próprias limitações, não teria condições de exigir, por conta própria, nas futuras licitações.

Um exemplo é o atual modelo de gestão de unidades de saúde por OSS, considerando que a SMS possui atualmente 07 contratos de gestão com objeto exclusivo de gestão de hospitais municipais³. No presente PMI, não fica claro se as propostas que repliquem, no todo ou em parte, o atual modelo, também farão jus a uma remuneração ou apenas aquelas que tratem o problema de forma inovadora e tragam melhorias efetivas aos pontos fracos do atual modelo de gestão.

A preocupação com a inovação e atualização de projetos é extremamente relevante, haja vista a qualificação necessária e ao conhecimento de causa que os componentes da Comissão que analisarão a proposta deverão possuir. Neste sentido⁴:

A qualificação da equipe é essencial para o bom desenvolvimento do processo de estruturação. Caso o governo não possua em seus quadros equipes com experiência no assunto e no ambiente do negócio, a contratação de suporte técnico e consultorias especializadas representa uma alternativa para suprir essa lacuna e, ao mesmo tempo, é uma oportunidade para a internalização do conhecimento.

A análise, seleção e modificação dos estudos devem ser realizadas de maneira criteriosa, permitindo que o governo identifique possíveis conflitos de interesses e tome as medidas necessárias para mitigá-los. Nesse momento, o envolvimento de uma equipe técnica especializada é fundamental para minimizar a assimetria de informações entre o Poder Público e o privado.

Assim, uma comissão de julgamento altamente preparada já teria possibilidade de dar, por conta própria, valiosas contribuições ao processo licitatório, sendo certo que as contribuições da iniciativa privada teriam como função principal construir uma ponte entre o conhecimento detido por agentes privados e a administração.

É certo, igualmente, que as propostas finalmente aproveitadas devem fazer objeto de ampla divulgação a fim de que se saiba qual ideia, projeto, proposta será merecedora de um

³ HM Adib Jatene (Brasilândia), HM Carmem Prudente (Cidade Tiradentes), HM Guarapiranga (Nossa Senhora do Caminho), HM Dr. Moyses Deutsch (M^o Boi Mirim), HM Infantil Menino Jesus, HM Josanias Castanha Braga (Parelheiros) e HM Vereador José Storopoli.

⁴ Helder Vieira – Op. Cit.

ressarcimento que pode ser milionário, idealmente após o encerramento do PMI, não estando claro como e quando os estudos e o respectivo aproveitamento serão publicizados, sobretudo para o contribuinte e para os demais órgãos de controle, sendo descrito, nas cláusulas 9 e 10 do Edital, apenas o fluxo interno de informações entre a CEA e a Autoridade competente.

Desta forma, a Auditoria conclui que a Administração não deveria pagar por aquilo que teria condições de saber por meios próprios, considerando as soluções atualmente em uso, cabendo a previsão de requisitos para garantir que o ressarcimento seja feito apenas a propostas consideradas inovadoras ou que agreguem conhecimento que não seja detido pela Administração.

3.2.2. Ausência de justificativa sobre a possibilidade dos agentes autorizados participarem da licitação.

O Decreto Municipal nº 57.678/2017 dispõe:

Art. 19. Quando não se tratar de autorização única, os agentes autorizados a realizar estudos poderão participar direta ou indiretamente da licitação do empreendimento, salvo se houver disposição em contrário no edital de abertura do chamamento público do PMI.

O edital prevê no item 15.10 a possibilidade de os agentes autorizados participarem da licitação.

15.10 Independentemente do seu efetivo aproveitamento, a apresentação de ESTUDOS no âmbito deste CHAMAMENTO PÚBLICO não impede a participação da AUTORIZADA em eventual processo licitatório que tenha o mesmo objeto, nos termos da legislação. (peça 02, fl. 30)

Há consideráveis riscos para esta autorização nos procedimentos dos PMIs. Empresas interessadas em participar de uma futura licitação estariam em vantagem quando da apresentação dos estudos. Isso porque os custos da elaboração dos estudos/projetos para o PMI estariam mitigados pelos gastos que teriam para a composição das análises prévias à participação quando da licitação. Além disso, há o risco da elaboração de estudos direcionados ao atendimento dos seus interesses na futura contratação.

Já as empresas de pequeno porte e consultorias independentes – que potencialmente não teriam condições de participar de uma licitação – poderiam se afastar do PMI, pois incorreriam

em altos custos com o risco de não terem seus projetos selecionados. Isto cria uma vantagem competitiva para as futuras licitantes, afastando do processo empresas menores que poderiam contribuir na elaboração dos projetos e, por consequência, restringindo a competitividade do PMI.

O voto do relator Walton Alencar Rodrigues, no acórdão 1873/2016 do TCU explica didaticamente o assunto:

[...] empresas interessadas em explorar os empreendimentos de infraestrutura incorreriam nos custos de elaborar estudos/projetos mesmo que não participassem da PMI, ao menos em parte, porquanto precisariam obter conhecimentos aprofundados do objeto para se capacitarem a apresentar propostas nos futuros certames de delegação de serviços públicos. Além disso, esses custos não são tão representativos quanto se toma como referência os valores envolvidos nas concessões e PPPs de infraestrutura.

Por fim, a elaboração dos estudos/projetos pode-lhes conferir grande vantagem competitiva na licitação, por deterem informação privilegiada do objeto, bem assim permitir-lhes auferir maior rentabilidade no futuro empreendimento, haja vista a possibilidade de influírem na definição do projeto de engenharia e das regras contratuais, sobretudo em razão de assimetria de informações entre o ente privado e o poder público.

Apenas excepcionalmente, uma empresa privada, cujo negócio consista, tão somente, na estruturação de empreendimentos se disporá a assumir custos de elaboração de estudos e projetos, chegando, em algumas situações, a despendar dezenas de milhões de reais, como é o caso destes autos, dada a baixa probabilidade de obter o ressarcimento das despesas incorridas.

Desta forma, incapazes de assumir tamanho risco e cientes de suas desvantagens em relação a investidores interessados em explorar o futuro empreendimento, os consultores e projetistas acabam aliados do PMI.

O Decreto Municipal prevê a possibilidade de o edital vedar a participação dos agentes autorizados na futura licitação. Assim, para minimizar os riscos decorrentes da participação no PMI de potenciais licitantes, deve a Administração justificar no procedimento de manifestação de interesse, de forma clara e convincente, a opção em autorizar ou não empresa/consórcio que tenha elaborado os estudos utilizados pela Administração Pública a participar do processo de contratação correspondente.

3.2.3. Ausência de justificativa para restrição de participação a interessados com experiência em estudos similares.

O Edital dispõe que para fins de credenciamento, os interessados devem comprovar:

5.1.(c) Demonstração, por meio hábil (atestados, contratos, declarações, dentre outros meios), de experiência na realização de projetos, levantamentos, investigações e estudos similares aos solicitados. (peça 02, fl. 15)

Não foram apresentadas justificativas para tal restrição. Todavia, imagina-se que o número de participantes com experiência em modelagens relativas a hospitais dos portes indicados seja bastante reduzido, inviabilizando-se a participação de possíveis candidaturas.

De fato, não é coerente restringir o credenciamento e permitir uma subcontratação numa etapa posterior como prevê o Edital no item 15.1.: “As AUTORIZADAS poderão, na elaboração dos CADERNOS, contratar terceiros para a sua execução, que deverão ser identificados nos ESTUDOS apresentados.” (peça 02, fl. 29).

Assim, mostra-se injustificada a referida restrição do item 5.1.(c) para um procedimento que visa a coleta de ideias e o diálogo com operadores privados, sendo certo que é esperado que a Comissão julgadora descarte propostas irrealistas e inexecutáveis, o que não decorre necessariamente da experiência prévia do interessado. Nesse sentido⁵:

Também não podemos olvidar que o *Procedimento de Manifestação de Interesse* pressupõe um processo isonômico de participação de qualquer interessado em sua etapa, não havendo discriminação a respeito, a não ser algumas exigências mínimas para que se possa entendê-lo como projeto.

Assim, a Auditoria entende que experiências e sugestões pontuais devem ser também levadas em consideração pela Municipalidade a fim de enriquecer o processo.

3.2.4. Pertinência da apresentação concomitante de estudos.

Primeiramente, cumpre lembrar que a Administração é livre para organizar o PMI como desejar, sem que haja ilegalidade deste ponto.

⁵ Procedimento de Manifestação de Interesse e o planejamento estatal de infraestrutura Fórum de Contratação e Gestão Pública – Augusto Neves Dal Pozzo - FCGP, Belo Horizonte, ano 13, n. 150, p. 23-33, jun. 2014.

Todavia, conforme adverte Heldo Vieira⁶, um dos fatores de limitação para o sucesso do PMI é a quantidade de retrabalho na seleção e adequação dos estudos recebidos:

Com relação ao segundo aspecto (a adequação de estudos recebidos), muitas vezes as Administrações Públicas associam o PMI como uma solução a situações de urgência e ausência de recursos orçamentários ou humanos. Consideram, assim, que o projeto selecionado apresentado pelo privado já estaria na formatação final e pronto para a divulgação, de forma que não exigiria grandes esforços para se chegar à licitação pretendida. Isso é uma concepção bastante ingênua pois, como explicado anteriormente, nem sempre os estudos apresentados estão perfeitamente alinhados com o pretendido pelo Poder Público ou com o grau de detalhamento necessário

[...]

Aqui, cabe destacar que a participação do privado no processo se encerra após a seleção dos estudos. Deste ponto em diante, até o final do processo licitatório, o Poder Público deve realizar todas as modificações e adequações com seus próprios recursos, equipes e consultores. A dependência do governo em relação aos privados que tiveram os estudos selecionados, com questionamentos e solicitações de detalhamento e alterações dos estudos após a seleção, pode ser vista de maneira negativa pelos órgãos de controle e pelo mercado em geral (ressalva nossa).

De fato, pelos elementos apresentados, esta Auditoria entende impraticável fazer uma análise de retorno econômico-financeira, sem uma definição prévia da modelagem operacional, ainda mais quando já se constatou ser objeto desta, por exemplo, suprir a falta de controle nos bens imóveis e móveis por parte do poder público (vide subitem **3.2.8.a**). Igualmente, não se mostra factível que se esboce uma modelagem jurídica sem uma predefinição destes dois pontos.

Além do retrabalho e ajustes nas propostas apontados pela doutrina, acrescente-se a falta de comparabilidade de propostas quando as modelagens são apresentadas de forma concomitante, mesmo com as premissas e diretrizes adotadas há uma margem muito significativa para a disparidade de estudos.

A Auditoria recomenda que a Administração esclareça melhor suas premissas, processo que pode ser aprimorado pelo sequenciamento de etapas, consolidando o entendimento de cada fase e chegando-se a um consenso sobre as respostas que a Administração espera dos particulares.

⁶ Op. Cit.

3.2.5. Indefinição dos Critérios de Julgamento.

Os critérios de julgamento das propostas não estão bem definidos, a exemplo de outras PMI já organizadas pela Municipalidade, o que constitui infringência ao art. 12 do Decreto Municipal nº 57.678/17.

Primeiramente, é de se questionar a pertinência de certos itens como “Observância de diretrizes”, “Coerência”, “Compatibilidade com a legislação”, já que tais pontos parecem ser itens básicos de avaliação que, a princípio, não agregam conhecimento ao futuro procedimento de concessão ou parceria a ser realizado.

9.3 A avaliação dos ESTUDOS considerará os procedimentos e critérios estabelecidos no item 6 - Critérios de Avaliação do ANEXO I do EDITAL - TERMO DE REFERÊNCIA, devendo observar:

- a) A observância das diretrizes e premissas contidas no item 3 do ANEXO I do EDITAL - TERMO DE REFERÊNCIA, o atendimento do conteúdo definido no item 4 do ANEXO I do EDITAL - TERMO DE REFERÊNCIA e a observância das vedações contidas no item 5 do ANEXO I do EDITAL - TERMO DE REFERÊNCIA;
- b) A consistência e coerência das informações que subsidiaram sua realização;
- c) A adoção das melhores técnicas de elaboração, segundo normas e procedimentos científicos pertinentes, e a utilização de equipamentos e processos recomendados pela melhor tecnologia aplicada ao setor;
- d) A compatibilidade com a legislação aplicável ao setor e com as diretrizes e normas técnicas emitidas por órgãos e entidades competentes; e
- e) A demonstração comparativa de custo e benefício da(s) proposta(s) de PROJETO(S) contida(s) nos ESTUDOS em relação a opções funcionalmente equivalentes, se aplicável. (peça 02, fl. 22)

Nota-se que critérios como a inovação, mudança e vanguardismo de propostas, que de fato sejam atinentes ao PMI, não são considerados, quando deveriam ser o ponto de partida da análise neste sentido, sobretudo quando se avaliam propostas que agreguem valor ao conhecimento que a Municipalidade já detém sobre o assunto, por já se utilizar de diversos meios de contratação para a gestão dos equipamentos de saúde.

Essas considerações são aplicáveis sobretudo em relação ao item 6 do TR (peça 03, fls. 33/47), que trata dos critérios de avaliação. Note-se que diversos itens para aceitabilidade das propostas se relacionam a questões relativas a controles básicos por parte da Origem como análise de estrutura predial, número de leitos em funcionamento e até mesmo o inventário de bens.

Igualmente, é necessário inclusive justificar não somente os motivos/critérios de seleção das propostas como também a sua rejeição. Neste sentido⁷:

O particular que não teve seu projeto, estudo, levantamento ou investigação selecionado pelo Poder Público tem o legítimo direito de saber as razões pelas quais sua proposta não foi acolhida.

3.2.6. Valores e atribuição de notas.

Os valores de ressarcimento estão previstos nos itens 10.4 e 10.5 do Edital (peça 02, fls. 24/25):

Quadro 2 – Valores nominais máximos de ressarcimento por bloco hospitalar.

BLOCO HOSPITALAR	Valor nominal máximo de ressarcimento para o CADERNO I por BLOCO HOSPITALAR	Valor nominal máximo de ressarcimento para o CADERNO II por BLOCO HOSPITALAR
BLOCO HOSPITALAR 1	R\$ 1.108.967,55	R\$ 494.558,45
BLOCO HOSPITALAR 2	R\$ 1.349.104,32	R\$ 601.650,56
BLOCO HOSPITALAR 3	R\$ 1.221.303,05	R\$ 540.196,29
BLOCO HOSPITALAR 4	R\$ 764.981,88	R\$ 341.153,58
BLOCO HOSPITALAR	Valor nominal máximo de ressarcimento para o CADERNO III por BLOCO HOSPITALAR	Valor nominal máximo de ressarcimento para o CADERNO IV por BLOCO HOSPITALAR
Valores de ressarcimento equivalentes, independente do BLOCO HOSPITALAR	R\$ 133.887,58	R\$ 34.754,99

Fonte: Item 10.4 do Edital (peça 02, fl. 24).

Quadro 3 – Valores nominais máximos de ressarcimento por caderno.

Valor nominal máximo de ressarcimento para o CADERNO I	Valor nominal máximo de ressarcimento para o CADERNO II	Valor nominal máximo de ressarcimento para o CADERNO III	Valor nominal máximo de ressarcimento para o CADERNO IV	Valor nominal máximo de ressarcimento total
4.434.356,79	1.977.558,88	535.550,34	139.019,95	7.086.485,96

Fonte: Item 10.5 do Edital (peça 02, fl. 25)

Uma questão recorrente nos PMI já analisados por este Tribunal é a falta de justificativa e embasamento dos valores gerais e específicos a cada uma das modulagens durante a fase interna do PMI.

⁷ A PARTICIPAÇÃO DO MERCADO NA DEFINIÇÃO DO OBJETO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – O PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE - FLÁVIO AMARAL GARCIA – Revista Zênite.

De fato, a justificativa trazida para o cálculo do valor máximo de ressarcimento (peça 01, fl. 27) remete a um único edital consultado, realizado pelo BNDES em agosto de 2020, sob a modalidade de pregão, cujo objeto, dinâmica e amplitude dos estudos são bastante distintos do procedimento ora analisado, haja vista os licitantes deveriam apresentar um modelo de PPP a partir do zero, sem levar em consideração uma realidade pré-existente como no presente caso, dentro de uma lógica financeira típica de um pregão eletrônico, sem as necessárias exigências qualitativas e inovadoras para o município de São Paulo, como se exige em um procedimento de PMI.

Tal modelo não obedece ao critério de pesquisa de preço previsto na legislação local, sobretudo o artigo 4º do DM 44.279/03.

A ausência de justificativa técnica adequada para fundamentar o valor de ressarcimento também contraria o inciso I do § 5º do artigo 5º do Decreto Municipal nº 57.678/17.

Igualmente, o detalhamento dos valores com base nos itens relacionáveis não foi localizado pela Auditoria nem na justificativa nem na fase interna do processo administrativo correspondente, sendo certo que toda a quantificação das propostas dependeria na análise detalhada da correlação indicada, sobretudo em função das premissas adotadas, ainda que mesmo que houvesse uma coerência, a precificação do procedimento com base em uma única licitação não encontra sustentação legal.

Ainda, a quantidade de similaridades encontradas pela Origem, de modo a utilizar como referência de valor para o PMI o praticado em procedimento juridicamente distinto (pregão), reforça o entendimento da Auditoria de que este PMI na verdade trata em grande parte da contratação de serviços comuns de consultoria, que deveriam ser licitados formalmente pelo meio de Pregão Eletrônico.

Na mesma linha, dentro do universo das modelagens que atendam os critérios do PMI, não é esclarecido qual o parâmetro ou justificativa para a variação na atribuição de notas dos projetos.

De fato, as fórmulas de ressarcimento trazidas no subitem 10.5 do Edital não trazem

esclarecimentos sobre a proporção de contribuição a ser considerada no cálculo do ressarcimento, sobretudo do chamado coeficiente de aproveitamento do produto “P” na elaboração dos documentos da licitação, cujo critério de definição é remetido exclusivamente a uma análise *a posteriori* a ser realizada pela CEA, com base na apresentação e aproveitamento de dezenas e dezenas de entregas com grau de complexidade variável.

Desta forma, nenhum critério objetivo de escolha e justificativa de atribuição da remuneração devida foi estabelecido no Edital, o que pode ser considerado como uma infringência do artigo 3º da LF 8.666/93 que trata dos princípios básicos das contratações públicas.

Por fim, cabe registrar, ainda, que há divergência de R\$ 10.000,00 entre o valor nominal máximo de ressarcimento para o Caderno I previsto na cláusula 10.5 do Edital (R\$ 4.434.356,79) e a sua composição por bloco hospitalar prevista na cláusula 10.4 do Edital ($R\$ 1.108.967,55 + R\$ 1.349.104,32 + R\$ 1.221.303,05 + R\$ 764.981,88 = R\$ 4.444.356,80$).

3.2.7. Modelagem de Arquitetura e Engenharia (CADERNO I)

a) Insuficiência de subsídios para atendimento ao conteúdo do Caderno I - Modelagem de Arquitetura e Engenharia:

Conforme já mencionado, os Procedimentos de Manifestação de Interesse têm como uma das razões para sua utilização a suposta assimetria de informação existente entre a Administração e operadores privados, justificado por diversos fatores, mas em sua maioria são resultado da redução do quadro de servidores e da alta complexidade e multidisciplinariedade de alguns projetos.

De acordo com Relatório de Auditoria do Desempenho Operacional da AHM de 2021 (eTCM 007885/2021), verifica-se a existência de contratos de manutenção predial e dos equipamentos em todas as unidades hospitalares objeto do presente PMI.

Verifica-se também que os projetos para obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) estão em diferentes fases de andamento em várias unidades.

Obras de reforma foram realizadas nas 12 unidades hospitalares em 2020, no valor de R\$ 28.261.637,97. Reformas de relevância para os hospitais municipais José Soares Hungria

e Arthur Ribeiro Saboya foram planejadas, porém não ocorreram no ano de 2019, de acordo com Relatório de Auditoria do Desempenho Operacional da AHM de 2019 (eTCM 004873/2020), demonstrando a existência de planejamento interno, ainda que com oportunidade de melhorias.

Nota-se que o Instrumento do Edital e seus anexos, além do material que instrui o Processo SEI 6110.2022/0004845-0, são pouco informativos em relação aos pontos que a Prefeitura já detém conhecimento, não possuindo um mapeamento das questões mais relevantes e principalmente um diagnóstico dos principais problemas atualmente enfrentados na gestão das unidades hospitalares e dos referidos contratos.

Por certo, o Termo de Referência traz uma lista de premissas e diretrizes que auxiliam os futuros interessados, mas a ausência das informações aqui citadas impossibilita que se direcione, de forma nítida, os trabalhos para propostas realmente inovadoras em relação às possíveis soluções já mapeadas e praticadas pela Administração.

b) Subjetividade das exigências (Item 4.1.5.4)

No Anexo II – Termo de Referência, constam expressões subjetivas, impossibilitando uma análise impessoal e isonômica:

4.1.5.4 O Diagnóstico da Infraestrutura Predial deverá ser elaborado a partir das análises e levantamentos das visitas técnicas e deverá conter, para cada ambiente da UNIDADE HOSPITALAR:

[...]

b) **Grau de adequabilidade** do ambiente: avaliação do espaço quanto ao seu uso, indicando se está **adequado ou inadequado** à finalidade pretendida;

[...]

4.1.5.4.16 Os Projetos de Engenharia e Arquitetura deverão:

[...]

b) Considerar sempre a **melhor solução possível** em termos técnicos e financeiros, buscando o melhor custo-benefício para a solução proposta;

[...]

4.1.5.4.16 Os Projetos de Engenharia e Arquitetura deverão:

[...]

f) Considerar os padrões, as **melhores práticas** e as concepções que têm sido desenvolvidas nacional e internacionalmente (quando aplicáveis) no setor da saúde; (grifos nossos) (peça 03, fls. 10/14)

Conjuntamente, os itens de Critérios de Avaliação não acrescentam dados ou critérios de julgamento que serão levados em consideração para aprovação dos projetos e sugestões das Credenciadas.

c) Critérios de avaliação

No item 6 do Anexo II – Termo de Referência, constam os critérios de avaliação nos seguintes termos:

6.1 A COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO irá avaliar o conteúdo dos ESTUDOS com base nos critérios definidos nas tabelas abaixo, os quais contemplam aspectos da modelagem de arquitetura e engenharia e subsídios para modelagens operacional, econômico-financeira e jurídica e vedações.

6.1.1 A avaliação supracitada não se confunde com o aproveitamento dos ESTUDOS para fins de estruturação do PROJETO.

Nas tabelas seguintes são apresentados os critérios de avaliação de cada item do Termo de Referência, como, por exemplo, quanto ao diagnóstico da infraestrutura predial:

d) Foi apresentada justificativa técnica, com levantamento fotográfico, para a avaliação do grau de adequabilidade dos ambientes?

[...]

f) O Diagnóstico da Infraestrutura Predial leva em conta a totalidade dos ambientes de cada UNIDADE HOSPITALAR?

As tabelas com os critérios de avaliação representam um *checklist* dos itens do Edital e do Termo de Referência, porém não acrescentam critérios para avaliação de cada item, notadamente quanto ao caráter inovador de cada aspecto do Caderno de Modelagem de Arquitetura e Engenharia em relação ao conhecimento e procedimento de gestão da Administração.

Ou seja, não são mencionados critérios que constituam prioridades, ponderações ou uma forma sistematizada e objetiva de julgamento das propostas, para definir, por exemplo, o que

satisfatoriamente corresponderá a uma “justificativa técnica” ou “diagnóstico da estrutura predial”, sendo tais elementos somente citados como pontos a serem levados em consideração no momento da avaliação, o que revela grande potencial de subjetividade.

d) Nível de detalhamento dos projetos

Referente ao nível de detalhamento dos anteprojetos segundo a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, determina no seu artigo 18:

Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:

[...]

XV - nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização, bem assim as garantias exigidas para essa parte específica do contrato, adequadas a cada caso e limitadas ao valor da obra; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

O Termo de Referência em relação ao nível de detalhamento das propostas, no subitem 4.1.5 determina:

4.1.5.4.15 Para cada intervenção proposta no âmbito dos Projetos de Arquitetura e Engenharia, a AUTORIZADA deverá apresentar:

a) Plano de implementação, com cronograma de obras, dimensionamento de pessoal e equipamentos necessários e o faseamento das atividades;

b) Orçamento detalhado, contendo estimativa dos investimentos e despesas de implantação mapeadas com os itens de custo discriminados em elementos de maior representatividade sobre o valor do investimento (materiais, equipamentos, obras civis, dentre outros), que deve ter como base as tabelas de preços oficiais e, quando não possível, fontes públicas e/ou cotações;

c) Cronograma físico-financeiro dos investimentos que contemple toda a execução das obras;

d) Peças gráficas com todas as cotas e medidas dos ambientes, além de representação de todos os seus elementos, tais como portas e janelas, instalações elétricas e hidráulicas, dados de revestimentos e classificações de cômodos de acordo com o uso para identificação de cada local em que haja intervenção proposta. (peça 03, fls. 13/14).

Dos projetos listados no Termo de Referência para os quais as Autorizadas poderão apresentar propostas:

- 1 – Avaliar o risco da continuidade de uso das caldeiras;
- 2 – Proposta de utilização dos espaços subutilizados ou desocupados;
- 3 – Modernização de instalações hidráulicas e elétricas;
- 4 – Avaliação e proposta referente às redes de gases medicinais;
- 5 – Acessibilidade;
- 6 – AVCB;
- 7 – Sinalização e linguagem visual;
- 8 – Diagnóstico da infraestrutura predial (elementos estruturais; fachadas; coberturas; elevadores e escadas; esquadrias; sistemas de climatização; sistema de proteção contra descargas atmosféricas)

Considerando o nível de detalhamento solicitado e que cada Credenciada deverá apresentar estudos referentes às unidades de pelo menos um Bloco Hospitalar, composto de três unidades cada, e considerando também que estes estudos são requisitos para os demais cadernos (CADERNO II – Modelagem Operacional e CADERNO III – Modelagem Econômico-Financeira), não há justificativa nos autos de que o prazo para elaboração das propostas, ainda que considerado a prorrogação por igual período, é adequado e suficiente.

3.2.8. Modelagem Operacional (CADERNO II)

a) Falta de controle da Municipalidade em relação a seus ativos.

A modelagem operacional (peça 03, fls. 15/26) é dividida em:

- i) Relatório de Visitas Técnicas;
- ii Diagnóstico dos Equipamentos;
- iii) Plano de Aquisições e Locações de Equipamentos; e
- iv) Plano Operacional.

Os itens ii e iii acima serão objeto deste ponto.

Conforme mencionado no subitem **3.2.1**, o principal objetivo de um PMI é reduzir a assimetria informacional entre operadores públicos e privados, ou seja, particulares com a sua expertise, em um procedimento competitivo e remunerado, apresentaria boas práticas e soluções já

adotadas por outros entes ou mesmo propostas inovadoras para problemas específicos enfrentados pelo Poder Público.

Nota-se, portanto, que, a exemplo de outros PMI já realizados, a Municipalidade promete um ressarcimento a Agentes Autorizados externos para o levantamento de dados que já deveria possuir por meio de controles específicos sobre as práticas adotadas em suas unidades

Um exemplo prático deste desvio de finalidade do PMI é o pedido de levantamento de ativos como equipamentos médicos, móveis e se os mesmos ainda possuem condições de uso. Nota-se que tal controle já deveria existir e estar sob a responsabilidade do Poder Público, a quem caberia ter exercido a gestão dos seus ativos através da AHM.

Solicitar pelo viés um PMI que particulares procedam ao inventário dos bens elencados no subitem 4.1.6.4 do TR (peça 03, fl. 17), com o detalhamento previsto no subitem 4.1.6.6 do mesmo anexo (peça 03, fls. 17/18), denota que a Prefeitura desconhece os bens públicos sob sua gestão e que a sua contabilidade patrimonial não é fiável, já que a mesma deveria refletir tais informações.

A falta de controle nos ativos móveis geridos pela AHM não é novidade para o Poder Público, Auditorias já realizadas por este Tribunal (eTCM 007885/2021) apontaram justamente tal descontrole:

Conforme relatado no **item 3.9.2**, a AHM não apresentou lista, por hospital, contendo os equipamentos existentes em cada unidade. Sendo assim, não foi possível realizar comparativo numérico entre a lista de equipamentos existentes nas unidades hospitalares da AHM (fornecida pela AHM) e a lista constante no CNES. O quadro a seguir apresenta quantitativo de equipamentos segundo CNES em 2019 e 2020.

Reiteramos fragilidade no controle interno da autarquia para apuração de seus equipamentos. (relatório cit. – fl. 41)

Tais questões, que constituem controles básicos, não foram equacionadas pelo Poder Público, que busca que um Agente Autorizado externo, em visitas técnicas, faça levantamentos que deveriam ter constado da contabilidade patrimonial da AHM, sucedida pela SMS, e que podem, no âmbito do PMI, ter um custo de quase dois milhões de reais apenas em relação à modelagem operacional.

Igualmente, indaga-se como será feita a atribuição do ressarcimento neste ponto.

Se a própria Origem desconhece os ativos que possui, como poderá remunerar um relatório (ou caderno) que liste tais ativos e informe até o grau de depreciação de cada bem. Haverá uma Auditoria da Pasta nos itens a fim de verificar a fiabilidade das informações prestadas posteriormente? Em caso positivo, se indaga sobre a dupla verificação de um procedimento de controle que é anualmente apontado pelo Tribunal de Contas e que, como se constata, não recebeu a atenção adequada por parte do Poder Público.

Tendo em vista que o objetivo do PMI é “auxiliar a Administração Pública Municipal na concepção de soluções inovadoras” conforme consta na própria justificativa apresentada, entende-se que usar este procedimento para a solução de questões elementares de controle pode ser considerado como um desvio de finalidade de todo o processo.

b) Plano Operacional

O subitem 4.1.6.9.3 do TR (peça 03, fls. 19/22) prevê a apresentação de um Plano Operacional que inclui os serviços hospitalares não assistenciais (manutenção predial e de equipamentos, segurança, transporte, TI, guarda de documentos, etc.) e os serviços, ditos, de apoio (diagnósticos, ambulâncias, limpeza hospitalar, etc.).

Todo esse dimensionamento inicial deve ser estruturado de modo a apresentar os produtos previstos no subitem 4.1.6.9.6 (peça 03, fls. 23/25), que exige desde a formatação da divisão das unidades visando uma modelagem de parceria até planos de ação para emergências, contingenciamentos para o futuro.

O objetivo é que o plano contenha a previsão de ganho de eficiência na gestão dos serviços hospitalares não assistenciais e dos serviços de apoio como prevê o subitem 4.1.6.9.2 (peça 03, fl. 19).

A Origem não define o que seria ganho de eficiência para fins de avaliação neste PMI.

De fato, a maioria, se não a totalidade, dos serviços elencados já fazem objeto de contratação por parte dos hospitais em questão. No processo eTCM 007885/2021 (quadro 04 da peça 06), destaca-se que, pelo último orçamento previsto e executado pela AHM, as contratações de

serviços de terceiros indicam valores que se aproximavam dos R\$ 750.000.000,00 (setecentos e cinquenta milhões de reais), incluindo os serviços de TI.

Assim, tendo em vista a ausência de indicação de uma metodologia específica, para provar um ganho de eficiência que justifique o seu ressarcimento, fica a cargo do Agente Autorizado fazer um levantamento de todos os contratos atualmente em vigor, dimensioná-lo quantitativa e qualitativamente, e eventualmente justificar eventuais alterações como supressão/contratação de serviços, calculando inclusive os custos de rescisão contratual e outros encargos financeiros relacionados. O fornecimento de informações mais completas sobre a situação existente permitiria a elaboração de propostas de soluções de modo mais eficiente e com maior possibilidade de serem, de fato, inovadoras.

Registre-se que a Pasta mantém procedimentos licitatórios em curso para contratação de serviços para os hospitais objeto do PMI, alguns sob análise deste Tribunal, que poderão impactar tanto a modelagem operacional quanto a econômico-financeira, o que torna ainda mais complexo o cálculo, tanto do ponto de vista metodológico quanto quantitativo, já que nenhum dado referente a tais contratos ou licitações em curso está disponível no processo administrativo ou documentos franqueados aos interessados, em infringência ao disposto no art. 5º, inciso II, “a” do Decreto Municipal nº 57.678/2017.

Aqui igualmente não há uma metodologia detalhada para o ressarcimento parcial previsto no Edital que indique qual critério objetivo será adotado, tendo em vista que grande parte das informações processadas consiste no levantamento de itens e cláusulas contratuais que não foram sistematizados e publicizados pelo Poder Público.

c) Plano Municipal de Saúde (2022 a 2025).

Não foi localizada na documentação disponibilizada para o presente PMI, nenhuma menção, estudo ou referência ao Plano Municipal de Saúde (PMS) vigente para o próximo quadriênio.

O referido documento é a peça central para o planejamento estratégico, de médio e de curto prazo na gestão da saúde do Município de São Paulo⁸. O documento foi pensado da seguinte forma:

A partir dessa definição⁹ e dos principais problemas e estratégias levantados durante essa primeira etapa, definiram-se as transformações pretendidas pela gestão municipal, traduzidas em diretrizes, objetivos, metas e indicadores, além das ações que serão previstas nas Programações Anuais de Saúde (PAS).

É relevante se notar ainda:

Na primeira etapa da elaboração do PMS 2022-2025, foram definidas três diretrizes que nortearão o PMS 2022-2025:

1. promover a atenção integral à saúde dos usuários, com ênfase nos principais problemas de saúde identificados no município;
2. aprimorar o acesso à saúde com o fortalecimento das redes de atenção à saúde; e
3. fortalecer a gestão do SUS, com aprimoramento da gestão da informação e do modelo de gestão em Saúde.

As três diretrizes acima serviram como guias para o trabalho das áreas técnicas da SMS durante a elaboração do Plano e também são os eixos para a organização dos objetivos e metas para o período. Assim, cumprirão o seu papel de orientar as escolhas estratégicas e prioritárias na atuação da SMS. O PMS conta como uma quarta diretriz para abarcar as prioridades locais.

O PMS, a partir de dados sócio estatísticos, direciona e planeja as ações da municipalidade através das três diretrizes acima descritas, abarcando diversas ações planejadas no âmbito da Atenção Hospitalar, inclusive quanto aos hospitais objeto do PMI, mapeadas a partir de necessidades existentes, como reformas de unidades e implantação de especialidades, bem como especifica como a existência de tais unidades influenciam nas ações planejadas para determinado território.

Nota-se que não houve uma interface entre os estudos do PMI e o PMS. Não que haja uma contradição intrínseca, mesmo porque ambos os documentos não são mutualmente excludentes.

⁸ Portaria de Consolidação nº 01/2017 do Ministério da Saúde: Art. 96 O Plano de Saúde, instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera da gestão do SUS para o período de 4 (quatro) anos, explicita os compromissos do governo para o setor saúde e reflete, a partir da análise situacional, as necessidades de saúde da população e as peculiaridades próprias de cada esfera.

⁹ Missão, visão e valores da SMS (Nota da Auditoria).

Todavia, não há esclarecimento a respeito da adequação das mudanças previstas, sobretudo em relação a uma futura parceria privada para gestão dos hospitais e a sua adequação aos direcionamentos previstos no PMS e que em diversos momentos se tangenciam com as questões tratadas no PMI.

Chama a atenção novamente a densidade estratégica e operacional do PMS e como o mesmo foi preparado por todos os setores envolvidos com a gestão da saúde, resultando num documento bastante abrangente do ponto de vista técnico, o que torna novamente imperioso o questionamento acerca da necessidade de se buscar (e remunerar) agentes autorizados externos na solução de problemas que não foram diagnosticados ou catalogados a fundo no chamamento, quando a Prefeitura conta com um corpo técnico extremamente qualificado.

Desta forma, é necessário que a Origem esclareça de maneira detalhada como o PMI está adequado ao PMS preparado para o quadriênio iniciado em 2022.

3.2.9. Modelagem Econômico-Financeira (CADERNO III)

a) Ausência de premissas essenciais para apresentação dos estudos

As diretrizes e premissas do projeto estão indicadas no item 3 do Anexo I do Edital – Termo de Referência (peça 03, fls. 07/08). O item 4, por seu turno, estabelece os produtos a serem entregues pelas autorizadas e os seus requisitos (peça 03, fls. 08/32).

Apesar de o Anexo I do Edital – Termo de Referência indicar as diretrizes e premissas do projeto (item 3), bem como os requisitos para a apresentação do Caderno III – Modelagem Econômico-Financeira (item 4.1.7), consideramos que o instrumento convocatório não apresenta informações essenciais suficientes para a formulação dos diversos estudos previstos, impactando na apresentação do Caderno III, que possui interface e interdependência com os demais modelos necessários para a estruturação do projeto.

A título de exemplo, observamos que o edital de chamamento não apresenta as seguintes informações essenciais para a elaboração dos estudos: a) plantas arquitetônicas das unidades hospitalares, bem como demais levantamentos prediais; b) contratos vigentes dos serviços não assistenciais e de apoio; c) serviços não assistenciais e de apoio que atualmente são providos internamente pela Administração; d) demandas atuais dos diversos serviços de apoio (serviços

hospitalares, diagnóstico por imagens, insumos, etc.) e, e) aspectos de interface e interdependência entre os serviços hospitalares assistenciais (fora do escopo deste edital) e os não assistenciais e de apoio.

Não obstante o edital de chamamento disponha de previsão de esclarecimentos acerca do edital e dos estudos (item 12 – peça 02, fl. 27) e de interação dos agentes públicos com as autorizadas (item 13 – peça 02, fls. 27/28), consignamos que as premissas essenciais para a apresentação dos estudos devem estar indicadas no instrumento convocatório, em atendimento ao estabelecido no art. 5º, inciso II, “a” do Decreto Municipal nº 57.678/2017.

b) Divergência de critérios de avaliação

O item 6.1.2 do Anexo I do Edital – Termo de Referência (peça 03, fls. 33/47) apresenta tabelas com os aspectos relacionados aos critérios de avaliação dos cadernos.

Já os requisitos para a apresentação do Caderno III – Modelagem Econômico-Financeira estão dispostos no item 4.1.7 (peça 03, fls. 27/30).

Comparamos referidos requisitos com os critérios para avaliação e constatamos que o item 4.1.7.1.b estabelece que os estudos devem permitir a análise e a identificação das informações de cada UNIDADE HOSPITALAR separadamente. O critério de avaliação (item 6.1.2.a, referente ao Caderno III), por sua vez, não especifica o exame da possibilidade de análise e identificação das informações de cada UNIDADE HOSPITALAR separadamente.

Assim, não obstante os critérios para avaliação do Caderno III – Modelagem Econômico-Financeira estejam indicados no Anexo I do Edital – Termo de Referência, verificamos divergência entre o requisito disposto no item 4.1.7.1.b e o critério estabelecido no item 6.1.2.a, de forma que o edital de chamamento deve ser aperfeiçoado para compatibilizar as referidas exigências.

3.2.10. Modelagem Jurídica (CADERNO IV)

Em relação à modelagem jurídica (peça 03, fls. 30/32), repetem-se alguns dos problemas já apontados anteriormente, notadamente a ausência de predefinições em relação aos modelos

operacional e financeiro, o que poderia produzir um modelo jurídico desconectado das outras modelagens, sobretudo se o Agente Autorizado fizer o estudo de forma isolada.

Igualmente, nota-se que os modelos jurídicos disponíveis ou já são utilizados pela Prefeitura ou por outros entes, como no caso trazido na Justificativa de uma formatação de uma PPP, na modalidade de concessão administrativa, para a instalação e manutenção de um hospital, de modo que a Origem, além de já contar com a sua própria assessoria jurídica poderia ainda contar com outras instâncias jurídicas dentro da estrutura legal da Prefeitura.

No mesmo sentido, ressarcir pelo viés de um PMI serviços como passivos fundiários, autorizações e licenças que os hospitais precisam possuir, entre outras questões, certamente se incluem no rol de questões que a Prefeitura ou já sabe ou deveria saber, não sendo, portanto, passível de contratação/remuneração no formato ora analisado.

3.3. Responsáveis pelas áreas auditadas

Responsável	Cargo	RF/CPF	Itens da Conclusão
Rubens Naman Rizek Jr.	Secretário do Governo Municipal	Vide peça 07	4.1, 4.2, 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.
Luiz Carlos Zamarco	Secretário Municipal de Saúde	Vide peça 07	4.1, 4.2, 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. CONCLUSÃO

Em sede de relatório preliminar, concluímos que o Edital de Chamamento Público nº CH/002/2022/SGM-SEDP, visando a apresentação de estudos, diagnósticos, levantamentos de arquitetura, engenharia, viabilidade operacional, jurídica e econômico-financeira com vistas a auxiliar a Administração Pública Municipal na concepção de parceria com o setor privado para modernização e adequação de instalações prediais e prestação de serviços hospitalares não assistenciais e serviços de apoio em 12 (doze) hospitais públicos do Município de São Paulo, **não reúne condições de prosseguimento**, pois apresenta as seguintes impropriedades e/ou irregularidades:

Delimitação do PMI

- 4.1.** Ausência de delimitação objetiva para o PMI que justifique a adoção do formato, no sentido de se obter uma contribuição inovadora ao futuro processo licitatório que a Administração não teria condições de alcançar por outros procedimentos (**subitem 3.2.1**).

Possibilidade de participação em futura licitação

- 4.2.** Ausência de justificativa para a possibilidade de participação dos agentes autorizados a realizar estudos na futura licitação (**subitem 3.2.2**).

Condições de participação

- 4.3.** Ausência de justificativa para limitar o credenciamento de interessados a empresas com experiência na realização de projetos, levantamentos, investigações e estudos similares aos solicitados, tendo em vista a possibilidade de subcontratação em etapa posterior (**subitem 3.2.3**).

Apresentação concomitante das modelagens

- 4.4.** Ausência de justificativa e demonstração de eficiência para a previsão de realização concomitante das diferentes modelagens a serem contempladas nos estudos (**subitem 3.2.4**).

Critérios de julgamento

- 4.5.** Indefinição dos critérios de julgamento, em infringência ao art. 12 do Decreto Municipal nº 57.678/17 (**subitem 3.2.5**).

Valores de ressarcimento

- 4.6.** Não estão devidamente justificados os valores adotados pela Origem como ressarcimento pelos estudos realizados, em infringência ao artigo 4º do DM 44279/03 e ao inciso I do § 5º do artigo 5º do Decreto Municipal nº 57.678/17 (**subitem 3.2.6**).

- 4.7.** Ausência de critérios objetivos para apuração quantitativa e qualitativa dos valores de ressarcimento, em especial quanto ao coeficiente de aproveitamento do produto “P” na elaboração dos documentos da licitação, em infringência ao art. 3º da LF 8.666/93 (**subitem 3.2.6**).
- 4.8.** Divergência entre o valor nominal máximo de ressarcimento para o Caderno I previsto na cláusula 10.5 do Edital e a sua composição por bloco hospitalar prevista na cláusula 10.4 do Edital (**subitem 3.2.6**).

CADERNO I - Modelagem de Arquitetura e Engenharia

- 4.9.** Ausência de informação, no Edital e seus anexos, em relação ao conhecimento detido pela Prefeitura quanto às necessidades estruturais, mapeamento das questões mais relevantes e diagnóstico dos principais problemas atualmente enfrentados na gestão das unidades hospitalares e dos referidos contratos, em infringência ao disposto no art. 5º, inciso II, “a” do Decreto Municipal nº 57.678/2017 (**subitem 3.2.7.a**);
- 4.10.** Uso de expressões subjetivas para definir as exigências relativas ao Caderno de Modelagem de Arquitetura e Engenharia e ausência de critérios objetivos para sua avaliação, impossibilitando um julgamento impessoal e isonômico (**subitem 3.2.7.b e 3.2.1.c**);
- 4.11.** Não há demonstração no processo de que o prazo para elaboração dos estudos, ainda que considerado a prorrogação por igual período, é adequado e suficiente para o nível de detalhamento solicitado (**subitem 3.2.7.d**)

CADERNO II - Modelagem Operacional

- 4.12.** A entrega esperada nos itens indicados na modelagem operacional se relaciona com a falta de controles físicos e contábeis da Municipalidade, não tendo vocação para ser licitada por meio de um PMI (**subitem 3.2.8.a**).
- 4.13.** Não há inventário ou dimensionamento dos contratos com terceiros em vigor, ou de licitações em andamento, em infringência ao disposto no art. 5º, inciso II, “a” do Decreto

Municipal nº 57.678/2017, não havendo definição ou metodologia para avaliação do denominado ganho de eficiência previsto no subitem 4.1.6.9.2 do TR (**subitem 3.2.8.b**).

4.14. Não há critérios objetivos e detalhados para a avaliação e a atribuição do ressarcimento da modelagem operacional (**subitem 3.2.8.b**).

4.15. Não há menção ou estudo de integração dos trabalhos a serem entregues no presente PMI com o Plano Municipal de Saúde (**subitem 3.2.8.c**).

CADERNO III – Modelagem Econômico-Financeira

4.16. Ausência de informações essenciais para a formulação dos diversos estudos previstos no edital de chamamento, impactando a modelagem econômico-financeira (Caderno III), que possui interface e interdependência com os demais modelos necessários para a estruturação do projeto, em infringência ao disposto no art. 5º, inciso II, “a” do Decreto Municipal nº 57.678/2017 (**subitem 3.2.9.a**).

4.17. Divergência entre o requisito disposto no item 4.1.7.1.b do Anexo I do Edital – Termo de Referência e o critério estabelecido no item 6.1.2.a, de forma que o edital de chamamento deve ser aperfeiçoado para compatibilizar as referidas exigências (**subitem 3.2.9.b**).

Caderno IV – Modelagem Jurídica

4.18. Ausência de predefinições em relação aos modelos operacional e financeiro para fundamentar o estudo do modelo jurídico, em infringência ao disposto no art. 5º, inciso II, “a” do Decreto Municipal nº 57.678/2017, o que pode produzir um modelo desconectado das outras modelagens (**subitem 3.2.10**).

4.19. Previsão de modelos jurídicos já disponíveis ou utilizados pela Prefeitura e outros entes, que poderiam ser estruturados pela própria assessoria jurídica da Origem ou outras instâncias jurídicas dentro da estrutura legal da Prefeitura (**subitem 3.2.10**).

4.20. Previsão de levantamentos para suprir conhecimentos que a Administração deveria deter, como passivos fundiários, autorizações e licenças que os hospitais precisam possuir, não se enquadrando na natureza de um PMI (**subitem 3.2.10**).

Em 17.06.22

ALLAN SIDNEY JOSÉ DE MELO SIGG
Agente de Fiscalização

EDSON SIQUEIRA
Agente de Fiscalização

SILVIA YURI MATSUMOTO
Agente de Fiscalização

MARIA CLARA W. TANABE
Supervisora de Equipes de Fiscalização
e Controle 8