

TC/005534/2021

Senhor Secretário Geral

Trata-se de Representação apresentada pelo INSTITUTO DE ATENÇÃO BÁSICA E AVANÇADA A SAÚDE – IABAS (Peça 01), apontando eventuais irregularidades envolvendo o Edital de Chamamento Público nº 002/2021-SS/SERMAP-CPCS, iniciado pela SMS, para celebrar Contrato de Gestão objetivando o gerenciamento e execução de ações e serviços em unidades de saúde da Rede Assistencial e do Hospital Bela Vista da Supervisão Técnica de Saúde Santa Cecília, Supervisão Técnica de Saúde Sé e Coordenadoria de Assistência Hospitalar (Processo SEI nº 6018.2021/0004502-6).

O acompanhamento do Edital do Chamamento nº 002/2021 é objeto do TC nº 005318/2021.

Em despacho proferido pelo Exmo. Conselheiro Relator (peça 08), no dia 06.04.21, recomendou-se à SMS que:

[...] seja sopesada a possibilidade de adiamento da data prevista para o recebimento das propostas (agendada para o próximo dia 08/04/2021) a fim de ampliar a publicidade e a participação de interessados nos termos do que prevê o artigo 37 da Constituição Federal.

II- Recomenda-se, outrossim, que seja ponderado o critério de pontuação que privilegia empresas com prévia experiência em gestão de unidades de saúde por período superior a 10 anos e, também, o critério de pontuação que vincula o prazo de

experiência prévia à quantidade de Unidades geridas, visando a ampliação do universo de concorrentes, nos termos do artigo 3º da Lei Federal 8666/93 e do artigo 37 da Constituição Federal.

III- Recomenda-se que sejam considerados critérios objetivos de julgamento e que seja aplicada fórmula de obtenção de nota final de pontuação técnica que dê prioridade (maior pontuação) à experiência pretérita, eficiência e excelência na qualidade da prestação dos serviços, em especial no modelo “regional” (experiência de acordo com a territorialidade) adotado na Cidade de São Paulo, em atenção ao disposto no artigo 37 da Carta Capital, objetivando a melhoria na prestação dos serviços essenciais e básicos nas Unidades de Saúde que serão gerenciadas.

IV- Recomenda-se, de outra parte, que seja observada a necessidade de serem definidas as parcelas de maior relevância do objeto, para fins de exigência de habilitação – comprovação de capacidade técnico operacional e profissional, nos termos do que prevê o artigo 30 da Lei Federal de Licitações e Contratos e o artigo 37 da Constituição Federal.

V- É recomendável, por derradeiro, que seja avaliada a limitação do valor da proposta financeira, à margem de 6% a maior ou menor do valor referencial do Edital, evitando possível cerceamento à participação de interessados no certame (grifos no original) (fls. 01/02 da peça 06).

À peça 12, a Origem se manifestou acerca das recomendações realizadas pelo Conselheiro Relator.

Peça 18, a AUD assim se manifestou:

À luz das análises efetuadas, concluímos, em sede de relatório preliminar, pela parcial procedência da Representação, sendo:

- Improcedentes os itens 2.5, 2.7 e 2.8;
- Procedentes os itens 2.1, 2.2, 2.6 e 2.9 a 2.16;

- Parcialmente procedente o item 2.3, improcedente quanto à possibilidade de dispensa de exigência de certificado de regularidade no CENTS e procedente quanto à necessidade de inclusão da exigência do Certificado de Qualificação como Organização Social, nos termos do art. 27 do DM nº 52.858/11.

Contudo, o novo edital publicado nos endereços à fl. 01 da peça 16, no dia 14.04.21, solucionou as irregularidades referentes aos itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.6, 2.9 (exceto quanto à ausência de justificativa técnica em relação aos pesos atribuídos para cada item, na avaliação dos critérios de Experiência), 2.10, 2.13, 2.14 e 2.15. Restam pendentes de providências os itens 2.9, 2.11, 2.12 e 2.16.

Em relação ao item 2.4, recomenda-se a inclusão do modelo de “Declaração de Idoneidade” para que os participantes possam ter referência do conteúdo que deverá constar na declaração.

Às peças 26/27, a Origem se manifestou acerca do Relatório Preliminar de auditoria.

Peça 32, a AUD assim se manifestou:

À luz das análises efetuadas, concluímos, em sede de relatório preliminar, pela parcial procedência da Representação, sendo:

- Improcedentes os itens 2.4, 2.5, 2.7 e 2.8
- Procedentes os itens 2.1, 2.2, 2.6 e 2.9 a 2.15;
- Parcialmente procedente o item 2.3, improcedente quanto à possibilidade de dispensa de exigência de certificado de regularidade no CENTS e procedente quanto à necessidade de inclusão da exigência do Certificado de Qualificação como Organização Social, nos termos do art. 27 do DM nº 52.858/11;
- Parcialmente procedente o item 2.16, sendo improcedente quanto ao dimensionamento de médicos cirurgiões e profissionais de enfermagem nos setores de UTI, clínica cirúrgica e clínica médica (não COVID); e procedente quanto ao dimensionamento de anestesistas, considerando o número de salas de cirurgia, e

quanto ao dimensionamento de profissionais de enfermagem nas enfermarias COVID do 2º, 3º e 4º andares.

Contudo, o novo edital publicado nos endereços à fl. 01 da peça 16, no dia 14.04.21, solucionou as irregularidades referentes aos itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.6, 2.9, 2.10, 2.13, 2.14 e 2.15.

Dessa forma, restaram procedentes os itens 2.11, 2.12 e 2.16.

À peça 46, a Origem se manifestou nos autos em relação aos pontos 2.11, 2.12 e 2.16.

Em seguida, a AUD se manifestou (peça 50):

À luz das análises efetuadas, ratificamos a conclusão apresentada no relatório conclusivo, pela parcial procedência da Representação em relação ao Edital inicial, sendo:

- Improcedentes os itens 2.4, 2.5, 2.7, 2.8;
- Procedentes os itens 2.1, 2.2, 2.6, 2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13, 2.14 e 2.15;
- Parcialmente procedente o item 2.3, improcedente quanto à possibilidade de dispensa de exigência de certificado de regularidade no CENTS e procedente quanto à necessidade de inclusão da exigência do Certificado de Qualificação como Organização Social, nos termos do art. 27 do DM nº 52.858/11;
- Parcialmente procedente o item 2.16, sendo improcedente quanto ao dimensionamento de médicos cirurgiões e profissionais de enfermagem nos setores de UTI, clínica cirúrgica e clínica médica (não COVID); e procedente quanto ao dimensionamento de anestesistas, considerando o número de salas de cirurgia, e quanto ao dimensionamento de profissionais de enfermagem nas enfermarias COVID do 2º, 3º e 4º andares.

Conforme registrado no Relatório Conclusivo, o novo edital publicado nos endereços à fl. 01 da peça 16, no dia 14.04.21, solucionou as irregularidades referentes aos itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.6, 2.9, 2.10, 2.13, 2.14 e 2.15.

A manifestação ora acrescida aos autos solucionou o item 2.11. Dessa forma, restaram os aspectos procedentes dos itens 2.12 e 2.16.

Instada a se manifestar, a AJCE (peça 52) assim concluiu:

Diante do exposto, adstrita aos aspectos jurídicos e, por entender que os apontamentos remanescentes visam, s.m.j., manter os padrões de qualidade dos serviços continuados oferecidos à população, bem como a sua manutenção ao longo da parceria, acompanho a Auditoria e opino no sentido da parcial procedência da Representação.

Por fim, informo que no site do e-negócios não há notícias atualizadas sobre o andamento do chamamento público em questão, ao menos até a data deste parecer.

Contudo, consta da publicação do DOC de 14.05.2021 realização da sessão de abertura no dia 30/04/2021.

Peça 77, a PFM requereu que a presente Representação seja julgada improcedente com relação aos itens 3.3.1.2, 3.3.2.1, 3.3.3, 3.4.1, 3.5.1, e 3.8, e prejudicada com relação aos apontamentos remanescentes, tendo em vista as alterações promovidas pela Origem ou subsidiariamente, o reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais dos atos realizados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, sem aplicação de qualquer sanção aos agentes públicos, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

É o relatório.

PRELIMINARMENTE

Primeiramente, verificam-se presentes os pressupostos de admissibilidade da presente Representação, de acordo com os requisitos do artigo 55 do RITCM e do e do art. 113, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.666/93.

MÉRITO

Trata-se de Representação apresentada pelo INSTITUTO DE ATENÇÃO BÁSICA E AVANÇADA A SAÚDE – IABAS (Peça 01), apontando eventuais irregularidades envolvendo o Edital de Chamamento Público nº 002/2021-SS/SERMAP-CPCS, iniciado pela SMS, para celebrar Contrato de Gestão objetivando o gerenciamento e execução de ações e serviços em unidades de saúde da Rede Assistencial e do Hospital Bela Vista da Supervisão Técnica de Saúde Santa Cecília, Supervisão Técnica de Saúde Sé e Coordenadoria de Assistência Hospitalar (Processo SEI nº 6018.2021/0004502-6).

Ao final da instrução, em sede de Relatório Conclusivo, a Auditoria analisou os elementos de informação carreados aos autos e concluiu que restaram procedentes os itens 2.12 e 2.16.

Pelo exposto, passo a me manifestar em relação aos itens 2.12 e 2.16 procedentes:

Da ausência de justificativa da administração para a adoção do valor referencial estampado no corpo do Edital (item 2.12 do Relatório Conclusivo, fls. 19/20, Peça 32).

Manifestação da Origem

No que compete ao item 2.12, a Origem reiterou que, abrangendo as especificidades dos Contratos de Gestão, bem como a impossibilidade de traçar um comparativo com os preços de mercado, enfatizando que o valor referencial foi produzido com a média das despesas das pactuações em comento, realizadas durante o ano letivo de 2020.

Traduziu que o dado apresentado pelo Departamento de Prestação de Contas – DPC considerou a despesa por unidade, discriminado o valor mensal, o total, tal qual sua média.

Concluiu que consta pormenorizado a despesa por item, com a quantia mês a mês, o total geral e a sua média. Ressalta que o cálculo da média foi realizado com base na execução dos Contratos R023/2016 no exercício de 2020, a fim de atender aos princípios básicos da Administração Pública. Esclareceu que pela natureza ímpar dos Contratos de Gestão, uma pesquisa extensiva ao mercado não contemplaria valores norteadores para tais celebrações entre as Organizações Sociais e a municipalidade.

Análise da coordenadoria

Informou que a Origem não trouxe elementos novos de modo a modificar sua opinião.

Reiterou que 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.

Traduziu pela necessidade de apresentar criteriosa composição do valor estimado, devendo seguir parâmetros rígidos e realistas, na medida em que definirá o valor máximo de aceitação das propostas.

Noticiou, que de acordo com o Acórdão nº 2057/2016-Plenário do TCU, do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais deve constar avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.

Informou que há necessidade de se realizar pesquisas de preços de mercado dos custos de cada item que compõe o objeto contratado, como salários e benefícios dos profissionais, valores de serviços de terceiros, aluguéis, concessionárias, materiais de consumo e medicamentos, etc, e não apenas do objeto como um todo.

Esclareceu ainda, que há possibilidade de se utilizar outros parâmetros de pesquisa com base na produção de serviços esperada, como indicadores, valores e produção de planos de saúde privados, considerando o número de procedimentos a ser realizado e pessoas efetivamente atendidas.

Pelo exposto, acompanho a Auditoria e reforço a orientação contida em seu relatório no sentido de que “há possibilidade de

se utilizar outros parâmetros de pesquisa com base na produção de serviços esperada, como indicadores, valores e produção de planos de saúde privados, considerando o número de procedimentos a ser realizado e pessoas efetivamente atendidas” .

Das incongruências na Tabela de Lotação de Pessoal e das falhas técnicas da execução dos serviços (item 2.16 do Relatório Conclusivo, fls. 24/29 da peça 32)

Manifestação da Origem

A Origem afirma que a TLP atualmente executada é temporária e, após o fim do decreto de calamidade pública, será reanalisada para atender aos novos objetivos, dessa forma “não se vislumbra a necessidade da TLP atual compreender todas as categorias profissionais e especialidades que não serão utilizadas neste momento de pandemia.

Análise da Coordenadoria

Ratificou a parcial procedência da representação nesse ponto, sendo improcedente quanto ao dimensionamento de médicos cirurgiões e profissionais de enfermagem nos setores de UTI, clínica cirúrgica e clínica médica (não COVID) e procedente quanto ao dimensionamento de anestesistas, considerando o número de salas de cirurgia, e ao dimensionamento de profissionais de enfermagem nas enfermarias COVID do 2º, 3º e 4º andares (atualmente contratados), pois não foram apresentados novos elementos novos pela Origem.

Pelo exposto, acompanho o relatório na Auditoria, pois, se o objetivo do chamamento público é tornar mais eficaz a execução do objeto (art. 24, da LF 13.019/14) parece-me que deve garantir que “as propostas sejam próximas ao que será executado”

Diante do exposto, entendo que a presente Representação merece ser conhecida, e quanto ao mérito deve ser julgada no sentido da parcial procedência da Representação (itens 2.12 e 2.16).

São Paulo, 18 de agosto de 2022.

Marcelo de Montalvão e Alpoim Louzas

Assessor de Controle Externo

OAB/SP nº 140.466