

TC/005314/2021

Senhor Secretário Geral

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

Em relatório preliminar, a Especializada assim se manifestou (Peça 16):

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

- 4.1. Indisponibilidade parcial de acesso ao edital pelos interessados por meio dos endereços indicados na primeira página do edital localizado no SEI (subitem 3.3.1);
- 4.2. A justificativa para o uso do Chamamento Público para celebração de contrato de gestão em detrimento da gestão direta dos serviços de saúde é insuficiente e frágil (subitem 3.3.2);
- 4.3. Ausência de descrição dos bens ou equipamentos destinados à atividade, em infringência ao art. 25, I, do DM nº 52.858/2011 (subitem 3.3.3);
- 4.4. Não consta nos autos do processo SEI nº 6018.2021/0004503-4 a relação de entidades qualificadas para a

área objeto da parceria, em infringência ao disposto no art. 24, §1º, I, do DM nº 52.858/2011 (subitem 3.3.4);

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

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

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

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

4.9. Previsão de análise do Plano de Trabalho atrelada, unicamente, ao critério de desclassificação e não ao critério de julgamento, o que contraria o art. 30 do DM nº 52.858/2011 (subitem 3.3.9 caput e d);

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

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

4.12. Há incorreção na fórmula de cálculo da nota final de pontuação técnica no item 8.2.5 do edital, sendo que a fórmula

correta seria: $NPT = \{(Pontuação\ total\ da\ experiência + Pontuação\ total\ do\ documento\ técnico\ da\ instituição\ em\ análise) / Maior\ pontuação\ técnica\ atribuída\ dentre\ os\ participantes\} \times 100$. (subitem 3.3.9.b);

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

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

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

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

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

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

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

4.20. Não foram demonstrados nos autos os correspondentes

critérios e estudos relacionados à definição da equipe mínima (subitem 3.3.11);

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

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

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

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

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

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

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

Demais infringências/impropriedades constatadas:

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

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

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

De acordo com a Auditoria do TCMSP:

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

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

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

[...] Em atenção ao determinado à peça 43, considerando a exiguidade do prazo para a sessão de entrega dos envelopes 1 e 2, passamos a nos manifestar sobre a documentação acrescida aos autos, sem prejuízo de posterior elaboração do Relatório

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Peça 53, a AJCE assim se manifestou:

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

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

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

Instada a se manifestar, a Auditoria elaborou o Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital, que apresentou as seguintes constatações (peça 57):

[...] 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.”. (grifo nosso)

Posteriormente, o Exmo. Conselheiro Relator proferiu o r. despacho abaixo (peça 59):

[...] DETERMINO a expedição de Ofícios dirigidos à Secretaria Municipal de Saúde, na pessoa do Secretário, bem como a Presidente da Comissão de Licitação, cientificando-os do relatório conclusivo da Auditoria a fim de que apresentem manifestação sobre os pontos considerados pendentes de justificativa, no prazo regimental.

II- Fazer seguir acompanhando os requisitórios, cópia da peça 57, ficando desde já autorizada vistas e cópias reprográficas dos autos, na forma regimental. [...].

Após requerer dilação de prazo (peça 66), a Secretaria Municipal da Saúde (SMS) prestou esclarecimentos às peças 73/74 dos autos.

Na sequência, a Especializada elaborou novo exame, que apresentou as seguintes conclusões (peça 78):

- [...] • Ratificados os subitens 4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15 e 4.16;
- Solucionados os subitens 4.3 e 4.6. [...]

Posteriormente, por determinação do Nobre Conselheiro Relator, houve a expedição de ofícios dirigidos à Secretaria Municipal de Saúde, na pessoa do Secretário, bem como a Presidente da Comissão de Licitação, para ciência e manifestação acerca do constatado por este E. Tribunal (peça 79).

Em seguida, a Origem apresentou nova documentação (peça 94), sendo submetida à análise da Auditoria, que apresentou as seguintes constatações (peça 97):

- [...]: • Ratificados os subitens 4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15 e 4.16;
- Solucionados os subitens 4.3 e 4.6. [...]

Instada a se manifestar novamente, a AJCE (peça 100) opinou pelo não acolhimento do Edital da Chamada Pública nº 001/2021-SMS/SERMAP-CPCS, haja vista a manutenção das irregularidades contidas nos itens 4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15 e 4.16 da Conclusão do Relatório Conclusivo, detectadas pelo Corpo Técnico.

Peça 106, a PFM requereu com base nos princípios do contraditório e da ampla defesa, a prévia intimação da empresa contratada.

A entidade contratada manifestou-se na Peça 112, mas as informações não foram consideradas suficientes para que a Auditoria revisse seu anterior posicionamento (Peça 114).

Peça 127, a PFM requereu preliminarmente, seja considerada prejudicada a presente análise de edital, tendo em vista a conclusão, homologação do certame e respectiva adjudicação ou

subsidiariamente, a aceitação dos efeitos patrimoniais e financeiros já produzidos pelo edital.

É o relatório.

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

Inicialmente, a Auditoria detectou 28 (vinte e oito) impropriedades (Peças 16/17).

A Origem manifestou-se (peças 40/41) e realizou alterações no edital.

Em seguida, a AUD concluiu que o edital ainda não reunia condições de prosseguimento (Peça 47).

A Secretaria Municipal da Saúde apresentou novos esclarecimentos (peças 48/49).

Instada a se manifestar, a AJCE acompanhou as conclusões da Auditoria (Peça 53/54).

A Auditoria elaborou Relatório Conclusivo (Peça 57/58).

A Origem apresentou nova manifestação (Peça 73/74).

Diante da nova manifestação apresentada pela Origem, a Auditoria (Peça 78), considerou solucionados os apontamentos 4.3 e 4.6, mantendo os demais (4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15 e 4.16).

Foi determinada nova manifestação da Origem pelo Ilustre Conselheiro Relator (Peça 79)

A Origem manifestou-se (peça 94).

Após análise da manifestação juntada, a AUD manteve sua anterior conclusão (Peça 97).

Tendo em vista as constatações de cunho fático e técnico, a AJCE acompanhou a AUD e teceu ponderações a respeito do apontamento 4.1. Destacou ainda, que foi realizada a sessão da Chamada Pública nº 001/2021, onde houve homologação, adjudicação e contratação do objeto licitado à Organização Social (OS) Sociedade Beneficente Caminho de Damasco (Peças 100/105).

A entidade contratada manifestou-se na Peça 112.

Por fim, a AUD considerou insuficientes as informações apresentadas pela contratada e manteve seu anterior posicionamento (Peça 114), mantendo os apontamentos 4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15 e 4.16.

Conclusão:

Do conteúdo constante dos relatórios realizados pela Auditoria, não obstante a superação de alguns dos itens elencados em sede de Relatório conclusivo (4.3 e 4.6), remanesceram evidenciadas irregularidades, as quais acarretaram no entendimento pelos Órgãos Técnicos desta C. Corte pelo não acolhimento do Edital supracitado.

Inobstante a manutenção das mencionadas irregularidades, registro que houve a realização da sessão da Chamada Pública nº 001/2021- SMS/SERMAP-CPCS, inclusive com a homologação, adjudicação e contratação do objeto licitado à Organização Social (OS) – Sociedade Beneficente Caminho de Damasco.

Ante o exposto, opino pelo não acolhimento do Edital da Chamada Pública nº 001/2021- SMS/SERMAP-CPCS, haja vista a manutenção das irregularidades contidas nos itens 4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15 e 4.16 detectadas pela AUD, sem prejuízo das recomendações que o Nobre Conselheiro Relator considerar pertinentes.

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 25 de outubro de 2022.

Marcelo de Montalvão e Alpoim Louzas

Assessor de Controle Externo

OAB nº 140.466