

RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

Ordem de Serviço 2023/00826	e-TCM <u>001849/2023</u>	Período de abrangência Não se aplica	Período da realização 07.03.23 a 22.03.23 (Relatório Preliminar) 28.06.23 a 07.07.23 (Relatório Conclusivo)
Área responsável (auditada) Secretaria Municipal da Saúde (SMS)			
Objeto de auditoria EDITAL – Chamamento Público n.º 004/2023 – SMS/SEAH/SERMAP-CPCS			
Valor do objeto de auditoria (em R\$) R\$ 336.754.319,66		Montante fiscalizado (em R\$) Não se aplica.	
Objetivo(s) da auditoria Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.			
Equipe técnica			
RELATÓRIO PRELIMINAR			
Sérgio Takashi Maciel Nakano – Auditor de Controle Externo			RF 20.294
Thiago Fernandes Vilas Boas – Auditor de Controle Externo			RF 20.322
Mariana M. C. Ferreira – Supervisora de Controle Externo 7 – Substituta			RF 20.228
Rafael Valverde Arantes – Coordenador de Controle Externo IV			RF 20.267
RELATÓRIO CONCLUSIVO			
Thiago Fernandes Vilas Boas – Auditor de Controle Externo			RF 20.322
Mariana Mendes Cruz Ferreira – Supervisora de Controle Externo 8			RF 20.228
Rafael Valverde Arantes – Coordenador de Controle Externo IV			RF 20.267

LISTA DE QUADROS

Nome do quadro	página
Quadro 1 – Normativos Vencidos e/ou Incorretos no Edital.....	42
Quadro 2 – Incorreções Encontradas no Edital	44
Quadro 3 – Indicadores Previstos na Minuta do CG	56
Quadro 4 – Indicadores Quantitativos Fixados na Portaria SMS n.º 539/22.....	57
Quadro 5 – Indicadores Qualitativos Fixados na Portaria SMS n.º 539/22	57
Quadro 6 – Normativos Vencidos e/ou Incorretos na Minuta do CG	64
Quadro 7 – Incorreções Encontradas na Minuta do CG	66

LISTA DE SIGLAS

ADI	–	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AHM	–	Autarquia Hospitalar Municipal
AJ	–	Assessoria Jurídica
ALESP	–	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
ANVISA	–	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASM	–	Associação Saúde em Movimento
CF	–	Constituição Federal
CG	–	Contrato de Gestão
CMSP	–	Câmara Municipal de São Paulo
COVID-19	–	<i>Coronavirus Disease 2019</i>
CPCS	–	Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde
DM	–	Decreto Municipal
DOCSP	–	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
DRE	–	Demonstração do Resultado do Exercício
HMB	–	Hospital Municipal da Brasilândia
IABAS	–	Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde
IBS	–	Instituto Brasil Saúde
LE	–	Lei Estadual
LEGISUS	–	Sistema de Cadastro e Consulta de Legislações do SUS
LF	–	Lei Federal
LM	–	Lei Municipal
LRF	–	Lei de Responsabilidade Fiscal
NBASP	–	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
OS	–	Organização Social
PGM	–	Procuradoria Geral do Município
RAST	–	Redes Assistenciais das Supervisões Técnicas
RDC	–	Resolução da Diretoria Colegiada
RH	–	Recursos Humanos
SEAH	–	Secretaria Executiva de Atenção Hospitalar
SEI	–	Sistema Eletrônico de Informações
SERMAP	–	Secretaria Executiva de Regulação, Monitoramento, Avaliação e Parcerias
SIGEM	–	Sistema de Informação e Gerenciamento de Equipamentos e Materiais
SMS	–	Secretaria Municipal da Saúde
STF	–	Supremo Tribunal Federal
TCU	–	Tribunal de Contas da União
TJSP	–	Tribunal de Justiça de São Paulo

RESUMO

O presente trabalho teve como objeto o Edital do Chamamento Público n.º 004/2023-SMS.G/SEAH, publicado pela Secretaria Municipal da Saúde (SMS), visando celebrar Contrato de Gestão (CG) para Gerenciamento e Execução de Ações, Serviços Médicos e Multiprofissionais Continuados, na Linha Integral de Cuidados, no Hospital Municipal Adib Jatene, localizado no Jardim Maristela e situado na região da Supervisão Técnica de Saúde Freguesia do Ó/Brasilândia da Coordenadoria Regional de Saúde Norte.

O objetivo da fiscalização foi verificar a regularidade do edital quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito, levando-se em conta a legislação e os manuais aplicáveis. A realização do trabalho ocorreu inicialmente entre os dias 07 e 22.03.23, antecedentes à data agendada para a primeira sessão pública do chamamento, inicialmente prevista para 28.03.23.

A importância de realização do trabalho se justifica pelo valor da contratação, estimado no montante anual de quase R\$ 300 milhões, e pelo impacto direto aos usuários dos serviços de saúde da região atendida pelo hospital, com cerca de 500.000 (quinhentos mil) habitantes.

Realizados os procedimentos de fiscalização, a AUDITORIA identificou 24 (vinte e quatro) achados que demandariam providências por parte da SMS. Após apresentação dos Comentários do Gestor a respeito das conclusões preliminares, foram realizadas, em junho de 2023, novas verificações e ponderações referentes ao acompanhamento do edital, oportunidade na qual a AUDITORIA concluiu pela identificação de 17 (dezessete) achados remanescentes, sendo possível destacar os seguintes:

- Não foi demonstrado o impacto da contratação no orçamento público municipal;
- A pesquisa de preços não se mostrou compatível e suficiente para a estimativa de valores;
- O Edital não apresenta informações suficientes e objetivas para elaboração e avaliação das propostas das interessadas na contratação;
- A minuta do Contrato de Gestão apresenta cláusulas incompatíveis com a contratação;
- Os parâmetros de monitoramento e desconto e os indicadores de produção, qualidade e monitoramento previstos não correspondem a normativo da SMS;

- Não há clareza sobre os parâmetros e limites para as futuras parcerias necessárias para a habilitação como Hospital de Ensino, as quais afetarão substancialmente a execução do CG.

O contexto geral da análise realizada pela AUDITORIA demonstra que a modelagem atual do edital apresenta, em diferentes medidas e aspectos, insuficiência de informações, situação que pode comprometer a competitividade e a economicidade da contratação, podendo ainda inserir em posição privilegiada a atual OS que administra o hospital, considerando que detém informação mais apurada sobre a realidade de seu funcionamento.

Diante das irregularidades e impropriedades encontradas, a AUDITORIA concluiu que o edital não reúne condições de prosseguimento, sendo necessária a tomada de providências pela SMS para sua regularização, **observando que já houve a realização da sessão pública de recebimento e abertura de envelopes de habilitação, restando ora a análise, pela SMS, da documentação apresentada pelas interessadas no certame.**

Na oportunidade, a AUDITORIA apresentou 6 (seis) propostas de encaminhamentos, contemplando 1 (uma) determinação e 5 (cinco) recomendações, para avaliação a respeito do melhor prosseguimento da contratação, bem como para posteriores contratações análogas.

É importante registrar o reconhecimento quanto à complexidade da contratação pretendida pela SMS, considerando a profunda alteração de funcionamento do hospital, para ser futuramente certificado como um **Hospital de Ensino**, recordando que o equipamento foi inaugurado no contexto da pandemia de COVID-19 e passou recentemente a atuar como “porta aberta”. Aliado a isso, há a questão do momento especial pelo qual passam todos os entes públicos brasileiros diante da alteração da legislação que cuida das contratações públicas, a qual tem provocado diferentes desafios e necessidades de aprimoramento das práticas até então adotadas.

Espera-se que os resultados da presente fiscalização proporcionem melhorias na efetivação da contratação da SMS, de modo a se zelar pela primazia do interesse público, bem como para que se garanta o cumprimento dos respectivos normativos e referenciais aplicáveis, com o objetivo maior de que os serviços de saúde sejam realizados de maneira eficaz e efetiva, a partir do eficiente uso dos recursos públicos destinados para a execução do futuro Contrato de Gestão.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1. Destinatário(s) da auditoria	11
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria	12
1.2.1. Contratação atual e/ou anterior relativa ao objeto licitado	12
1.2.2. Questões acerca da dispensa e da aplicação da LF n.º 14.133/21	13
1.2.3. Perda de oportunidades de melhorias e inovações frente à nova legislação	16
1.3. Nível de asseguuração da auditoria.....	18
1.4. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	18
2. METODOLOGIA	18
2.1. Critérios adotados.....	18
2.2. Procedimentos de auditoria para coleta e de análise dos dados	19
2.3. Limitações do trabalho de auditoria	19
3. ACHADOS DE AUDITORIA	20
3.1. Achados Relativos à Fase Interna da Contratação.....	20
3.1.1. Não foi apresentada documentação relativa ao impacto da contratação no orçamento público municipal, com descumprimento do artigo 16 da LRF e em dissonância com o artigo 10 do DM n.º 62.147/23	20
3.1.2. A relação de entidades qualificadas encontra-se desatualizada diante da data de publicação do edital, em dissonância com o inciso I do § 1.º do artigo 24 do DM n.º 52.858/11, a despeito da recomendação da Assessoria Jurídica da ORIGEM	25
3.1.3. Não consta parecer técnico sobre a atualização do Termo de Referência adotado para a contratação, em dissonância com o inciso VI do § 1.º do artigo 24 do DM n.º 52.858/11, a despeito da recomendação da Assessoria Jurídica da ORIGEM	25
3.1.4. A pesquisa de preços se mostra incompatível com as obrigações futuras a serem assumidas com a contratação, considerando a relevante alteração do Termo de Referência, as imprecisões no termo inicial e a desatualização da tabela empregada para apuração dos investimentos em equipamentos, com desatenção aos incisos II e IV do artigo 72 da LF n.º 14.133/21	27
3.1.5. A presidência da Comissão de Avaliação se apresenta incompatível com o § 1.º do artigo 7.º-A da LM n.º 14.132/06 e o § 3.º do artigo 20 do DM n.º 52.858/11	30

3.1.6. Não houve aprovação, pela Comissão de Avaliação, da minuta alterada do Contrato de Gestão, em desacordo com o inciso I do artigo 19 do DM n.º 52.858/11, a despeito da recomendação da Assessoria Jurídica da ORIGEM	31
3.2. Achados Relativos ao Conteúdo do Edital	31
3.2.1. Ausência de indicação da data-limite para que as Organizações Sociais manifestem expressamente seu interesse em firmar o contrato de gestão.....	31
3.2.2. O Edital não contempla informações de profissionais existentes no serviço e de histórico de consumo de medicamentos e produtos médicos e de enfermagem, gerando incertezas na elaboração das propostas técnicas e financeiras de eventuais participantes	31
3.2.3. Há subjetividade dos critérios de avaliação da pontuação técnica	35
3.2.4. Previsão de prazo para recurso administrativo após a declaração do vencedor inferior ao permitido em legislação	37
3.2.5. Previsão de prazo exíguo para impugnação ao edital	38
3.2.6. Necessidade de esclarecimento quanto ao tempo de experiência mínima exigido como qualificação técnica na fase de habilitação tendo em vista a vedação presente no artigo 67, § 5.º, da LF n.º 14.133/21 e previsão excessiva de duplicação dos mesmos documentos nos envelopes 1 e 2	40
3.2.7. Imprecisão na definição das demonstrações contábeis exigidas como qualificação econômico-financeira na fase de habilitação	40
3.2.8. Exigência de reconhecimento de firma para documento de mandato de representante da OS em desacordo com a lei.....	40
3.2.9. O edital apresenta diversos normativos que não se encontram vigentes e/ou apresentam descrição incorreta.....	42
3.2.10. O edital denota incorreções que podem prejudicar sua adequada compreensão	44
3.3. Achados Relativos ao Conteúdo da Minuta do Contrato de Gestão	46
3.3.1. A minuta do Contrato de Gestão apresenta cláusulas incompatíveis com a contratação e a legislação de referência	46
3.3.2. Não estão contempladas todas as cláusulas obrigatórias na minuta do Contrato de Gestão, em contraponto, por subsidiariedade, ao artigo 92 da LF n.º 14.133/21 e ao artigo 114 do DM n.º 62.100/22	49

3.3.3. Os parâmetros para monitoramento e aplicação de desconto por descumprimento de indicadores pactuados não guardam correlação com a Portaria SMS n.º 539/22	52
3.3.4. Os indicadores de produção, qualidade e monitoramento não correspondem àqueles fixados pela Portaria SMS n.º 539/22	56
3.3.5. Os indicadores adotados não apresentam de forma objetiva os critérios de avaliação e monitoramento do CG, com prejuízo ao § 2.º do artigo 89 da LF n.º 14.133/21	59
3.3.6. Não há clareza sobre os efeitos das futuras parcerias com entidades, para a certificação da unidade como Hospital de Ensino, à execução do CG	61
3.3.7. A minuta do Contrato de Gestão apresenta diversos normativos que não se encontram vigentes e/ou apresentam descrição incorreta.....	64
3.3.8. A minuta do Contrato de Gestão denota incorreções que podem prejudicar sua adequada compreensão	66
4. COMENTÁRIOS DO GESTOR	68
5. CONCLUSÃO	69
6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO	70
7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS.....	70
7.1. Propostas de determinações	70
7.2. Propostas de recomendações	71

1. INTRODUÇÃO

Em 06.03.23, foi publicado, inicialmente, o extrato do Edital de Chamamento Público n.º 004/2023 – SMS/SEAH/SERMAP-CPCS (peça 3) no Diário Oficial da Cidade de São Paulo – DOC-SP (fl. 1 da peça 4) e em jornal de grande circulação (fl. 2 da peça 4) – processo externo SEI n.º 6018.2021/0094895-6.

O referido chamamento destina-se às organizações sociais (OS), qualificadas em conformidade com a Lei Municipal (LM) n.º 14.132/06, regulamentada pelo Decreto Municipal (DM) n.º 52.858/11, para celebrar Contrato de Gestão (CG) objetivando o Gerenciamento e Execução de Ações, Serviços Médicos e Multiprofissionais Continuados, na Linha Integral de Cuidados, no Hospital Municipal Adib Jatene (Hospital Municipal da Brasilândia – HMB) da Secretaria Municipal da Saúde – SMS (fl. 1 da peça 3).

A sessão pública para abertura do certame encontrava-se prevista para 28.03.23 (fl. 2 da peça 3), todavia foi publicada, no DOCSP de 24.03.23, a suspensão *sine die* do certame (peça 18).

Em 05.05.23, houve nova publicação, no DOCSP, de extrato da contratação (conforme edital à peça 66), fixando-se a data de 17.05.23 para início dos trabalhos (documentos SEI n.º 082675090 e 082678731 no processo SEI n.º 6018.2021/0094895-6).

Em seguida, foi publicada, no DOCSP de 09.05.23, errata da contratação (peça 67), alterando-se a data da sessão pública para abertura do certame para **24.05.23**.

Em 22.05.23, foi exarado ofício à SMS contendo despacho do Exmo. Conselheiro Relator nos seguintes termos (peça 40):

I –DETERMINO, com fundamento no artigo 101, incisos II e V do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a expedição de ofício dirigido à Origem, a fim de que tome ciência do seguinte despacho:

a) Considerando o relatório preliminar da Auditoria no acompanhamento do Edital de Chamamento 004/2023-SMS.G/SEAH, cujo objeto é a celebração de Contrato de Gestão para gerenciamento e execução de ações, serviços médicos e multiprofissionais continuados, na linha integral de cuidados do Hospital Municipal Adib Jatene, bem como os pedidos de dilação de prazo apresentados, recomenda-se o adiamento, por essa Secretaria, da data prevista para o recebimento das propostas (agendada para o próximo dia 24.05.2023).

b) Recomenda-se, ademais, que sejam adotadas todas as medidas cabíveis para eventual correção e saneamento do Edital e/ou para o envio de justificativas para este Tribunal.

A despeito da recomendação do Exmo. Conselheiro Relator, foi mantido o prosseguimento do certame, conforme se depreende da ata de reunião que consta no documento SEI n.º 083778015 no processo SEI n.º 6018.2021/0094895-6, confirmando sua realização em 24.05.23.

O valor referencial anual da contratação foi estimado em **R\$ 296.567.647,20**, considerando o montante mensal de R\$ 24.713.970,60, acrescido do valor de **R\$ 40.186.672,46** para investimento em equipamentos (fl. 16 da peça 3).

Integram o Edital, os seguintes anexos (fl. 2 da peça 3):

- Anexo I – Modelo Padrão de Declaração (fl. 30 da peça 3 e fl. 30 da peça 66);
- Anexo II – Autorização de Vistoria Técnica (fl. 31 da peça 3 e fl. 31 da peça 66);
- Anexo III – Atestado de Comparecimento para Vistoria Técnica (fl. 32 da peça 3 e fl. 32 da peça 66);
- Anexo IV – Modelo de Plano Orçamentário de Custeio (fls. 33/34 da peça 3 e fls. 33/34 da peça 66);
- Anexo IV-A – Despesas: suprimentos e contratos de terceiros¹ (fl. 35 da peça 3 e fl. 35 da peça 66);
- Anexo IV-B – Custo Leitos de UTI² (fl. 36 da peça 3 e fl. 36 da peça 66);
- Anexo IV-C – Custo Leitos Cirúrgicos³ (fl. 37 da peça 3 e fl. 37 da peça 66);
- Anexo IV-D – Planilha de Cargos e Remuneração (fl. 38 da peça 3 e fl. 38 da peça 66);

¹ Intitulado como Modelo de Demonstrativo de Despesas: Suprimentos e Contratos.

² Intitulado como Modelo de Demonstrativo de Custeio: Leitos de UTI.

³ Intitulado como Modelo de Demonstrativo de Custeio: Leitos Cirúrgicos.

- Anexo IV-E – Planilha de Dimensionamento de Pessoal⁴ (fl. 39 da peça 3 e fl. 39 da peça 66);
- Anexo V – Cronograma de Assunção do Serviço Hospitalar⁵ (fl. 40 da peça 3 e fl. 40 da peça 66);
- Anexo VI – Carta Proposta⁶ (fl. 41 da peça 3 e fl. 41 da peça 66);
- Anexo VII – Declaração de Ciência (fl. 42 da peça 3 e fl. 42 da peça 66);
- Anexo VIII – Relação de Patrimônio (fl. 43 da peça 66);
- Anexo IX – Termo de Referência, com seu anexo (fls. 43/116 da peça 3 e fls. 44/117 da peça 66);
- Anexo X – Minuta do CONTRATO DE GESTÃO, com seus anexos (fls. 117/151 da peça 3 e fls. 118/173 da peça 68).

1.1. Destinatário(s) da auditoria

Os principais destinatários são o Conselheiro Relator e o Pleno do TCMSP, responsáveis pelo julgamento e emissão das determinações e recomendações que forem consideradas pertinentes, a SMS, na condição de CONTRATANTE, e a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP).

Os resultados da fiscalização podem ser levados ao conhecimento dos usuários dos serviços de saúde públicos municipais, bem como ao mercado de potenciais interessados no objeto em tela.

Entre os demais possíveis destinatários estão: Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), meios de comunicação (imprensa), associações, organizações da sociedade civil, conselhos municipais e a sociedade em geral, de modo a ampliar a divulgação da fiscalização, com contribuição para a *accountability* pública.

⁴ Intitulado como Dimensionamento de Pessoal.

⁵ Intitulado como CRONOGRAMA DE ASSUNÇÃO DAS UNIDADES / SERVIÇOS - FÍSICO E FINANCEIRO.

⁶ Intitulado como Modelo Carta Proposta.

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria

O objeto da presente fiscalização é o Edital do Chamamento Público n.º 004/2023-SMS.G/SEAH, tendo como objetivo verificar sua regularidade quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.

A Minuta do Contrato de Gestão especifica que seu objeto é o gerenciamento e execução de serviços de perfil de atendimento de referência terciária e execução de serviços de saúde de leitos de unidades do Hospital Municipal Adib Jatene e Pronto Socorro referenciado, devendo o hospital servir de campo de estudo, estágio e residências médica e multiprofissional, tornando a instituição em ambiente de hospital de ensino (fl. 118 da peça 3).

O escopo do trabalho foi definido tendo por base os normativos e demais critérios constantes no subitem **2.1** deste Relatório, após julgamento da equipe de AUDITORIA quanto aos aspectos mais relevantes da contratação, considerando sua estruturação lógica, e levando-se em conta aquilo em que é aplicável à presente análise.

Dada a complexidade da contratação, encontra-se fora do escopo da análise: o conteúdo eminentemente técnico do Termo de Referência (TR), considerando especialmente a formatação do funcionamento do equipamento de saúde; e a fundamentação e motivação de aspectos notadamente discricionários e técnicos da contratação, tais quais elementos empregados pela ORIGEM para execução do objeto (elaboração de indicadores, pactuação de percentuais de monitoramento, modelagem de execução, etc.).

1.2.1. Contratação atual e/ou anterior relativa ao objeto licitado

Atualmente o Hospital Municipal Adib Jatene encontra-se sob gestão da OS Associação Saúde em Movimento (ASM), no âmbito do Contrato de Gestão Emergencial n.º 001/2022-SMS.G/CPCS (processo SEI n.º 6018.2022/0042972-1), celebrado em 20.07.22, com montante inicial estimado em R\$ 70.269.888,58, a partir do valor mensal estimado de R\$ 12.776.343,38. Tal contrato foi prorrogado pelo período de 90 (noventa) dias a partir de 17.01.23, com cláusula resolutiva, podendo ser interrompido a qualquer momento, a depender do prosseguimento do presente chamamento público. Tendo ocorrido nova prorrogação pelo período de 180 (cento e

oitenta dias) a partir de 17.04.23, conforme Termo Aditivo disponível no documento SEI n.º 082750100 no processo SEI n.º 6018.2022/0042972-1.

O Contrato de Gestão Emergencial n.º 001/2022 encontra-se acompanhado por esta Corte de Contas, sendo objeto de análise no TC/014807/2022 e de acompanhamento de execução contratual no TC/014817/2022.

A referida contratação emergencial deu-se em virtude da necessidade de encerramento do Contrato de Gestão Emergencial n.º 002/2020 – SMS.G/AHM, celebrado em 12.05.20, com interveniência da extinta Autarquia Hospitalar Municipal (AHM), junto à OS Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde – IABAS (sucedida pelo Instituto Brasil Saúde – IBS), diante da impossibilidade de manutenção da contratação, a qual apresentava um valor inicial total estimado de R\$ 114.165.261,85, considerando o valor mensal de custeio de R\$ 16.651.229,12.

O Contrato de Gestão Emergencial n.º 002/2020, ora encerrado, é objeto de fiscalização pelo TCMSP conforme análise no TC/008535/2020 e acompanhamento da execução contratual no TC/008251/2021.

Importante registrar que a existência dos referidos contratos de gestão emergenciais, celebrados em caráter precário, ocorreu no decorrer da pandemia de COVID-19, período excepcional de funcionamento dos serviços públicos de saúde em contexto mundial.

1.2.2. Questões acerca da dispensa e da aplicação da LF n.º 14.133/21

O artigo 24, inciso XXIV, da LF n.º 8.666/93⁷ prevê a possibilidade de dispensa de licitação para a celebração de contratos de prestação de serviços com OS, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo. Tal hipótese de dispensa, no entanto, não constou expressamente na LF n.º 14.133/21.

⁷ Art. 24. É dispensável a licitação:
[...]

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

O Edital ora analisado cita expressamente, em diversas oportunidades, a LF n.º 14.133/21 como critério normativo, indicando a sua aplicação subsidiária no presente certame, e não mais da LF n.º 8.666/93, conforme sugerido pela Assessoria Jurídica (AJ) da pasta no processo SEI. Nesse sentido, a opção pela dispensa de licitação e a consequente realização de Chamamento Público não teve como fundamento o artigo 24, inciso XXIV, da LF n.º 8.666/93, conforme a ausência do respectivo fundamento no Despacho de Autorização (peça 5).

A AJ da ORIGEM, em resposta à consulta jurídica formulada por unidade da SMS, indicou que a ausência normativa quanto à previsão de hipótese de dispensa de licitação para celebração de contrato de gestão na LF n.º 14.133/21 implicaria em necessidade de realização de licitação na modalidade concorrência (fl. 2 da peça 6):

Dessa maneira, para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão, não há causa de dispensa da licitação.

[...]

Se o caso concreto não comportar inexigibilidade de licitação, será necessária a realização de processo competitivo para selecionar organização social para com ela celebrar contrato de gestão.

A modalidade adequada para selecionar organização social para com ela celebrar contrato de gestão, no nosso entendimento, será a concorrência, utilizando o critério de julgamento de melhor técnica – melhor projeto de implementação do objeto do futuro contrato de gestão. O julgamento desta licitação ficará a cargo de banca especialmente designada, composta por, no mínimo 3 (três) membros, sendo, servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública e profissionais contratados por conhecimento técnico, experiência ou renome na avaliação dos quesitos especificados em edital (Lei n.º 14.133/21, art. 37, § 1.º).

Contudo, a PGM, ao citar manifestação própria realizada em outro processo, expressou entendimento diverso (fls. 1/2 da peça 7):

Preliminarmente, cumpre mencionar a EMENTA 12.320, que trata de Dispensa de licitação para a celebração de contrato de gestão, nos termos da manifestação em doc. 079153965, da PGM/CGC:

Dispensa de licitação para a celebração de contrato de gestão.

A não repetição, na Lei federal nº 14.133/21, da hipótese de dispensa de licitação que era prevista no inciso XXIV do artigo 24 da Lei federal nº 8.666/93, não significa que passou a ser necessária a realização de procedimento licitatório para a seleção da organização social e celebração de contratos de gestão, podendo

continuar a ser adotado procedimento de chamamento público. Precedentes desta Procuradoria. Entendimento do STF fixado na ADI nº 1.923. (grifo no original)

A posição da PGM é baseada no entendimento adotado pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 1.923 que, ao tratar da natureza dos contratos de gestão, os enquadrou como “convênios” e não “contratos” *stricto sensu*, os dispensando da obrigação constitucional de licitar prevista no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal (fls. 5/6 da peça 9):

12. A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF. – STF, Ementa do Acórdão no ADI 1.923. Relator: Min. Ayres Britto, 16 de abril de 2015.

Considerando que no presente caso a SMS optou pela dispensa das formas de licitação previstas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, esta adotou o posicionamento da PGM e seguiu o rito estabelecido no DM n.º 52.858/11, que regra a celebração dos CG's no Município.

Diante do cenário de incertezas geradas pela supressão da expressa previsão de possibilidade de dispensa de licitação para celebração de contratos de gestão com OS na nova lei de licitações, é útil observar que ainda não há clareza quanto ao rumo da jurisprudência em relação a este cenário.

Ressalta-se que, ainda que haja a possibilidade da jurisprudência se consolidar no sentido da não aplicação da obrigatoriedade de licitação para os contratos de gestão, restaria a obrigatoriedade de que a celebração de tais contratos seja precedida de procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos (fls. 5/6 da peça 9):

13. Diante, porém, de um cenário de escassez de bens, recursos e servidores públicos, no qual o contrato de gestão firmado com uma entidade privada termina por excluir, por consequência, a mesma pretensão veiculada pelos demais particulares em idêntica situação, todos almejando a posição subjetiva de parceiro privado, impõe-se que o Poder Público conduza a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da

publicidade e da eficiência na Administração Pública (CF, art. 37, caput). – STF, Ementa do Acórdão no ADI 1.923. Relator: Min. Ayres Britto, 16 de abril de 2015.

Cabe destacar também que, em que pese eventual afastamento do dever de licitar, a eficácia da LF n.º 14.133/21 no presente caso não resta afastada, considerando a sua aplicação subsidiária em relação aos assuntos pertinentes que as leis especializadas dos contratos de gestão não regulamentem, conforme estabelece o artigo 184 da lei:

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

1.2.3. Perda de oportunidades de melhorias e inovações frente à nova legislação

Na mesma toada de advento da LF n.º 14.133/21, e diante de sua regulamentação em nível municipal pelo DM n.º 62.100/21, cenário o qual trouxe relevantes modificações na lógica das contratações públicas, é oportuno registrar a potencial oportunidade que se apresenta para ORIGEM para inovação e melhoria na realização de chamamentos públicos.

Sem qualquer afronta aos respectivos normativos específicos dos chamamentos públicos (LM n.º 14.132/06 e DM n.º 52.858/11), face à – explicitada acima – aplicação subsidiária do novo marco legal das contratações públicas, seria plausível empregar melhorias em tais editais, trazendo como exemplo os seguintes temas:

- Previsão no Plano Anual de Contratações, considerando a relevância e o impacto dos contratos de gestão no orçamento municipal (vide inciso VII do artigo 12 da LF n.º 14.133/21 e artigo 5.º do DM n.º 62.100/22);
- Elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), dada a complexidade técnica da modelagem dos contratos de gestão (vide § 1.º do artigo 18 da LF n.º 14.133/21);
- Previsão de gravação das sessões públicas, como medida de ampliação da transparência e publicização dos atos realizados nas contratações por meio dos chamamentos públicos (vide § 5.º do artigo 17 da LF n.º 14.133/21 e § 1.º do artigo 8.º do DM n.º 62.100/22);

- Elaboração de Matriz de Riscos, como ferramenta relevante para delimitar os riscos e seus efeitos e impactos (financeiros, materiais, etc.) diante das complexas atribuições e responsabilidades assumidas pelas partes (ORIGEM e OS) nos contratos de gestão (vide inciso XXVII do artigo 6º. e artigos 22 e 103 da LF n.º 14.133/21);
- Aplicação de critérios mais modernos de desempate de propostas, tais quais: avaliação de desempenho contratual prévio, desenvolvimento de ações de equidade e de programa de integridade (vide artigo 60 da LF n.º 14.133/21);
- Obrigatoriedade de contratação de grupos específicos de mão-de-obra (mulheres vítimas de violência doméstica, oriundos ou egressos do sistema prisional, pessoas em situação de rua), reforçando o impacto social da grandeza e relevância dos contratos de gestão (vide § 9.º do artigo 25 da LF n.º 14.133/21 e artigo 126 do DM n.º 62.100/22);
- Previsão de dispositivos de mediação e arbitragem, a fim de possibilitar meios modernos para solução de controvérsias na complexa execução dos contratos de gestão (vide artigo 151 da LF n.º 14.133/21 e artigo 143 do DM n.º 62.100/22);
- Emprego de procedimentos aplicáveis às contratações de grande vulto, tais quais a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade, a exigência da prestação de garantia e a realização de consulta e audiência públicas, com o fito maior de conceder maior transparência e efetividade à execução dos chamamentos públicos e respectivos contratos de gestão (vide § 4.º do artigo 25 e artigo 99 da LF n.º 14.133/21 e artigos 23 e 34 do DM n.º 62.100/22);
- Adoção de práticas análogas aplicáveis aos contratos de serviços contínuos com predominância de mão-de-obra, especialmente quanto ao reajustamento de valores e medidas de acompanhamento da execução contratual (vide artigo 135 da LF n.º 14.133/21 e artigos 123 a 126 do DM n.º 62.100/22).

A reflexão sobre a possibilidade de eventual adoção dos exemplos citados acima – sem prejuízo de outros tantos que a nova legislação pode proporcionar – pode se configurar como relevante insumo para as parcerias a serem celebradas pela ORIGEM, sempre com vistas a viabilizar a

mais eficiente, eficaz e efetiva execução dos contratos com impacto nos serviços públicos municipais, com foco na satisfação do cidadão.

1.3. Nível de asseguração da auditoria

Limitada, sendo tomadas medidas e controles de risco de modo a reduzir os riscos de auditoria a um nível aceitavelmente baixo, dadas as circunstâncias da fiscalização, fornecendo-se um nível de asseguração que, no julgamento profissional da AUDITORIA, é significativo para os usuários previstos do trabalho.

1.4. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

O presente trabalho foi conduzido em conformidade com os parâmetros do Manual de Fiscalização do TCMSP (MF-SFC-01), bem como, naquilo que é aplicável à natureza da fiscalização, com o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP (MAG-SFC-01), o qual é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199) integrante da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI.

2. METODOLOGIA

Os procedimentos de análise da fiscalização tomaram como referência os critérios, métodos e limitações apresentados a seguir:

2.1. Critérios adotados

Os critérios empregados como referência de conformidade das análises foram: LF n.º 9.637/98; LF n.º 13.726/18; LF n.º 14.133/21; LM n.º 14.132/06; LM n.º 17.607/21; LM n.º 17.273/20; DM n.º 46.195/05; DM n.º 52.858/11; DM n.º 57.580/17; DM n.º 62.100/22; Portaria SMS n.º 539/22; Portaria SMS n.º 719/22; ADI 1.923/DF.

Importa registrar que, para a presente contratação, aplica-se a referida Portaria SMS n.º 539/22⁸, que trata exclusivamente dos equipamentos sob competência da Secretaria Executiva de Atenção Hospitalar (SEAH), na qual está inserida o Hospital Municipal Adib Jatene, o que exclui a aplicação da Portaria SMS n.º 333/22⁹, que resta válida para os demais CG's da ORIGEM, especialmente para aqueles que contemplam as Redes Assistenciais das Supervisões Técnicas (RAST), tendo como exemplo seu emprego no Edital de Chamamento Público n.º 003/2022 – SMS/SERMAP-CPCS, cujo acompanhamento tramita paralelamente ao presente trabalho, no TC/015868/2021.

2.2. Procedimentos de auditoria para coleta e de análise dos dados

A fiscalização foi realizada com base em exame documental, considerando os documentos e informações extraídos do processo da contratação (SEI n.º 6018.2021/0094895-6) e aqueles publicados no DOOSP.

Em cada uma das etapas realizadas – quanto à verificação de Fase Interna, Conteúdo do Edital, Conteúdo da Minuta do Contrato de Gestão e Publicidade – foram comparadas as situações encontradas com os respectivos critérios adotados e o resultado foi registrado em Documentação de Auditoria (Papéis de Trabalho).

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

A principal limitação do trabalho decorre da disponibilidade temporal e da urgência da fiscalização frente à complexidade e relevância do objeto em tela e à proximidade da data prevista para realização da primeira etapa pública da contratação. É diante de tal condição que coube à AUDITORIA identificar os principais elementos norteadores da contratação, com foco nos aspectos mais relevantes e basilares, sem prejuízo dos manuais aplicáveis desta Corte de Contas, com vistas a preservar o interesse público e a regularidade da contratação.

⁸ Ementa: Atualiza os indicadores de qualidade e produção, bem como institui indicadores de monitoramento para os contratos de gestão e congêneres celebrados pela Secretaria Municipal da Saúde com organizações sociais de competência da Secretaria Executiva de Atenção Hospitalar, bem como dispõe sobre o acompanhamento assistencial desses contratos.

⁹ Ementa: Atualiza os indicadores de qualidade e produção e institui indicadores de monitoramento para os contratos de gestão celebrados pela Secretaria Municipal da Saúde com organizações sociais, bem como dispõe sobre o acompanhamento assistencial desses contratos.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

Para melhor compreensão da estrutura do procedimento de contratação, os achados da fiscalização, a seguir relacionados, juntamente com a descrição das evidências que os suportam, foram divididos nos seguintes temas: Fase Interna, Conteúdo do Edital e Conteúdo da Minuta do Contrato de Gestão.

3.1. Achados Relativos à Fase Interna da Contratação

3.1.1. Não foi apresentada documentação relativa ao impacto da contratação no orçamento público municipal, com descumprimento do artigo 16 da LRF e em dissonância com o artigo 10 do DM n.º 62.147/23

a) Situação encontrada

A Lei Complementar Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) destaca, em seu artigo 16, a necessidade das providências quando da ocorrência de ações governamentais que acarretem aumento da despesa pública:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Tal cenário se aplica ao presente caso concreto, diante da situação de aperfeiçoamento de ação governamental, face à nova modelagem a ser adotada no equipamento de saúde em tela, o qual opera atualmente com oferta de serviços bem diferente do pretendido na contratação, denotando-se a relevante alteração da despesa mensal estimada (prevista anteriormente no montante de R\$ 12.776.343,38, conforme subitem **1.2.1**, e ora estimada em R\$ 24.713.970,60, conforme item **1**, representando uma **variação superior a 93%**).

Tal mandamento encontra-se reforçado no DM n.º 62.147/23, que fixa as normas de execução orçamentária e financeira para o exercício de 2023, assim indicando em seu artigo 10:

Art. 10. Sem prejuízo do disposto no artigo 2º, inciso II, deste decreto, **a reserva orçamentária, nos termos do Decreto nº 23.639, de 24 de março de 1987, deve**

anteceder o processo licitatório ou a contratação direta, nos casos em que dispensada ou inexigível a licitação, conforme previsto na Lei Federal nº 8.666, de 1993, e na Lei Federal nº 14.133, de 2021, devendo seu valor ser deduzido da dotação orçamentária autorizada. (grifo nosso)

Sendo assim necessário, no mínimo, a prévia reserva orçamentária dos recursos financeiros necessários para as contratações da Municipalidade.

Ocorre que a ORIGEM manteve, no presente caso, a adoção da prática até então repetida em contratações do mesmo tipo, ao realizar somente o apontamento da(s) fonte(s) de recursos, sem realização da respectiva reserva.

Note-se, no processo de contratação, que houve demanda para realização de reserva, conforme consta no documento SEI n.º 079934725 no processo SEI n.º 6018.2021/0094895-6:

Em que pese as indicações das respectivas dotações orçamentárias pela Coordenadoria de Finanças e Orçamento - CFO (079217996) e, apesar da desobrigação, vimos sugerir que a presente demanda seja restituída aos cuidados da CFO para reserva orçamentária do custo do equipamento, bem como da diferença de custeio, em conformidade com os esclarecimentos técnicos consignados pela Chefia de Gabinete desta pasta (076295384).

Saliente-se que a sugestão acima visa à seguridade das tratativas do certame, em prol de minorar questionamentos desta natureza.

Todavia, a sugestão de reserva não foi acatada, sob as justificativas contidas no documento SEI n.º 080078356 no processo SEI n.º 6018.2021/0094895-6:

- Depreende-se deste processo SEI que o valor estimado de custeio mensal é maior do que o atual pago por ter um aumento/incremento de leitos de internação e observação e, conseqüentemente um aumento na assistência médica/hospitar a população do Município de São Paulo;
- Logo os valores necessários para aquisição de equipamentos e de material permanente é alto;
- Estes valores serão devidamente pleiteados a SF com estas justificativas no incremento dos valores de custeio e para aquisição de equipamentos e material permanente;
- Não existe uma obrigatoriedade de reservar recursos em Chamamento Público.

Como relatado pela ORIGEM, a presente contratação demonstra peculiaridade se comparada com a realização de demais chamamentos, tendo em vista o incremento de valores mensais e o vulto do montante destinado à realização de investimentos (equipamentos).

Ressalte-se que o objetivo maior da discussão ora realizada é a garantia da compatibilidade dos dispêndios necessários com a celebração do futuro CG com as leis orçamentárias municipais, tendo em vista o vulto do valor envolvido na contratação, próximo de R\$ 300 milhões anuais e, por conseguinte, de R\$ 1,5 bilhão de reais, se considerado o período total da vigência do CG.

Nessa linha, a despeito da divergência de interpretação a respeito da necessidade de reserva de recursos, seria necessário, no mínimo, o cumprimento do disposto no referido artigo 16 da LRF, quanto à necessidade de apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração, do ordenador da despesa, quanto à adequação orçamentária e financeira com as peças do orçamento público municipal (Lei Orçamentária Anual – LOA, Plano Plurianual – PPA e Lei de diretrizes Orçamentárias – LDO).

Quando de sua manifestação prévia (peças 60/62), a ORIGEM registrou:

- *Todo Chamamento Público feito até o momento, baseado na legislação vigente para o assunto, nunca foi pleiteado reserva de recursos prévia;*
 - *Este instrumento Chamamento somente é informado qual dotação orçamentária onerará a presente despesa a ser criada pela escolha da OS, a qual deverá gerenciar a Região de Saúde e/ou o Hospital Municipal em questão;*
 - *O Chamamento sempre foi utilizado para classificação das OS que tiveram melhor proposta para o citado gerenciamento, com o referido valor mensal/anual de seu custeio e aquisições de equipamentos e materiais permanentes para seu funcionamento;*
 - *Após esta classificação é feito abertura de um SEI para a efetiva contratação da OS vencedora, e que neste caso deve-se inserir as reservas de recursos devidas.* (fls. 2 e 5 da peça 60)
- [...]
- Em atenção ao contido no SEI 081559762, e em complemento ao SEI 081558149 **temos a informar que está previsto na LOA 2023 a presente despesa.** (fl. 6 da peça 60)

Tal entendimento é reiterado à fl. 7 da peça 60:

- *É a mesma figura quando faz-se uma licitação de ATA de R.P., classifica-se as proponentes sem reserva de recursos também, e caso necessário será feito a contratação através de um novo SEI com a empresa ganhadora;*
 - *Sempre foi feito desta forma, e não houve nenhuma contestação dos Órgãos de Controle, e ainda não entendo o porque das indagações feitas aqui neste SEI.* (fl. 7 da peça 60)
- [...]

Às fls. 1/2 da peça 62, a ORIGEM reitera o informado:

Em tempo e em complemento ao encaminhamento em SEI 080078356, informamos que a aquisição de equipamentos irá onerar a dotação 84.10.10.302.3026.2.507.44505200.00.1.500.9001.0 (DOC SEI 080085932).

Aproveitamos para ressaltar que, no curso das convenções da chamada pública, é publicizado as respectivas dotações orçamentárias sem, contudo, nota de reserva e nota de empenho.

Isto porque, em um período de transição entre uma gestão e outra, é inadmissível descontinuar a prestação de serviços de saúde ao usuário SUS, principalmente, por questões meramente burocráticas.

Afinal, em que pese a existência de uma chamada pública, o gerenciamento e execução de ações, serviços médicos e multiprofissionais continuados, na linha integral de cuidados do Hospital Municipal Adib Jatene da Secretaria Municipal da Saúde (HM Brasilândia), ainda seguem por intermédio do Contrato de Gestão Emergencial 002/2020.

Logo, formalizar uma nota de reserva e uma nota de empenho neste momento significa comprometer os serviços ainda prestados na referenciada região, inclusive, podendo reverberar em desamparo ao usuário, provocando prejuízos colossais à municipalidade.

No mais, sugerimos o encaminhamento aos cuidados da CFO para aclarar o item acima, uma vez que detém expertise técnica para tanto. (fls. 1/2 da peça 62) (grifo nosso)

As ponderações da ORIGEM vão no sentido de justificar a prática até então adotada quanto à ausência de prévia reserva dos recursos necessários à futura contratação, diante do alegado risco de se comprometer a disponibilidade de serviços face ao alto volume de recursos que ficariam “bloqueados” enquanto se mantém a realização dos serviços, observando tratar-se de prestação contínua, haja vista o atual contrato para gestão do equipamento de saúde.

É oportuno registrar que eventual justificativa de que “[...] [s]empre foi feito desta forma [...]” não se digna a evoluir a discussão sobre a questão e que o registro de que “[...] não houve nenhuma contestação dos Órgãos de Controle, e ainda não entendo o porquê das indagações feitas [...]” também não merece prosperar, posto que o quesito quanto à reserva de recursos é reiteradamente demandado por esta Corte de Contas, conforme se observa no acompanhamento dos editais dos últimos chamamentos públicos da ORIGEM, a saber:

- Subitem 3.3.17 do Relatório Conclusivo (peça 57) no TC/005314/2021, no âmbito do Edital de Chamamento Público n.º 001/2021 - SMS/SERMAP-CPCS;
- Subitem 3.3.17 do Relatório Conclusivo (peça 46) no TC/005318/2021, quanto ao Edital de Chamamento Público n.º 002/2021 - SMS/SERMAP-CPCS;

- Subitem 3.3.14 do Relatório Conclusivo (peça 71) no TC/015868/2021, quanto ao Edital de Chamamento Público n.º 003/2021-SMS/SERMAP-CPCS, no qual a AUDITORIA fez ainda ponderações sobre a LF n.º 8.666/93, o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da Municipalidade (aprovado pela Portaria SF n.º 341/21) e o documento “Procedimentos de execução orçamentária e acesso ao Sistema de Orçamento e Finanças – SOF”, que reforçam a importância da prévia reserva de recursos.

Diante do imbróglio, esta AUDITORIA volta a ressaltar a necessidade de, no mínimo, serem cumpridos os parâmetros fixados no artigo 16 da LRF, especialmente diante da informação de que os valores da contratação ainda seriam pleiteados à Secretaria Municipal da Fazenda (SF) face ao incremento de valores (fl. 1 da peça 62).

Nessa esteira, a informação prestada pelo d. Coordenador de Finanças e Orçamento da ORIGEM, de “[...] que está previsto na LOA 2023 a presente despesa [...]” (fl. 6 da peça 60), vai no sentido daquilo que a LRF preconiza, todavia, para sua completude e correto prosseguimento da vultosa contratação da Municipalidade, faz-se necessário cumprir plenamente seus termos, sob a apresentação de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a despesa deva entrar em vigor (2023) e nos dois subsequentes (2024 e 2025) e declaração do respectivo ordenador da despesa de que o incremento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO.

b) Critério(s)

Artigo 16 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 e artigo 10 do DM n.º 62.147/23.

c) Evidência(s)

Ausência de reserva de recursos no processo de contratação (SEI n.º 6018.2021/0094895-6), bem como da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da despesa e da declaração do ordenador de despesas sobre a compatibilidade com LOA, PPA e LDO.

d) Causa(s)

Prática reiterada pela ORIGEM, que possui entendimento quanto à desnecessidade de realização de reserva orçamentária para a celebração dos contratos de gestão.

e) Efeito(s)

Comprometimento da futura execução financeira da contratação, caso não haja suficiência orçamentária para a suportar.

3.1.2. A relação de entidades qualificadas encontra-se desatualizada diante da data de publicação do edital, em dissonância com o inciso I do § 1.º do artigo 24 do DM n.º 52.858/11, a despeito da recomendação da Assessoria Jurídica da ORIGEM

Em consonância com as informações prestadas pela ORIGEM (fl. 2 da peça 60 e fl. 2 da peça 62), o achado foi **solucionado** com a apresentação de nova relação de OS's qualificadas no Município de São Paulo, conforme documento SEI n.º 082355934 no processo SEI n.º 6018.2021/0094895-6.

3.1.3. Não consta parecer técnico sobre a atualização do Termo de Referência adotado para a contratação, em dissonância com o inciso VI do § 1.º do artigo 24 do DM n.º 52.858/11, a despeito da recomendação da Assessoria Jurídica da ORIGEM

a) Situação encontrada

O inciso VI do § 1.º do artigo 24 do DM n.º 52.858/11 destaca a necessidade de juntada de pareceres nos processos dos chamamentos públicos:

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

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos;

Dada a natureza técnica e complexa do Termo de Referência (TR) da contratação, em se tratando de documento que sofreu relevante alteração desde a versão inicialmente elaborada (peça 12) e a que pertence ao edital de chamamento analisado pela AUDITORIA (fls. 43/116 da peça 3), faz-se importante que conste dos autos parecer sobre sua pertinência e adequação com a configuração da contratação pretendida, posição da qual partilhou a AJ da ORIGEM, ao registrar que:

O Termo de Referência foi juntado em doc. 076716397. Não há, porém, salvo melhor juízo anuência do setor técnico responsável quanto aos elementos constantes do documento referido. Reiteramos que a esta Assessoria Jurídica, não compete a análise de questões iminentemente técnicas, contábeis e que referem-se à discricionariedade administrativa, motivo pelo qual recomendamos a manifestação técnica conclusiva quanto aos elementos constantes do Termo de Referência, o qual fará parte integrante do pretense Edital de Chamamento Público. (fl. 3 da peça 11)

Quando de sua manifestação prévia (peças 60/62), a ORIGEM acresceu:

Por se tratar de abertura total do Hospital Municipal da Brasilândia, foi realizado novo termo de referência sobre as necessidades de atendimento para a população da região e também pelo perfil assistencial que o mesmo desempenhará dentro da grade de referência e contrarreferência. (fls. 6/7 da peça 62)

Ocorre que tal informação não se configura, s.m.j., como parecer técnico, de modo que se repisa nova ponderação da AJ da ORIGEM, feita quando do prosseguimento da contratação, conforme documento SEI n.º 082664670 no processo SEI n.º 6018.2021/0094895-6:

O Termo de Referência foi juntado em doc. 082591947. **Ressalte-se que, foi juntado ao doc. mencionado, o Edital completo, ao invés de ter sido juntado somente o Termo de Referência.**

Assim sendo, recomenda-se, posteriormente, nova juntada a este processo administrativo, do Termo de Referência, em que conste, somente esse documento.

Pontue-se que, não há, salvo melhor juízo, anuência do setor técnico responsável quanto aos elementos constantes do documento referido. Reiteramos que a esta Assessoria Jurídica, não compete a análise de questões iminentemente técnicas, contábeis e que referem-se à discricionariedade administrativa, motivo pelo qual recomendamos a manifestação técnica conclusiva quanto aos elementos constantes do Termo de Referência, o qual fará parte integrante do pretense Edital de Chamamento Público.

Repita-se, por ser de bom alvitre, que a esta assessoria jurídica, não compete adentrar o mérito do Termo de Referência, salientando-se que trata-se de matéria técnica. (grifo no original)

De posse da simples informação ora prestada pela ORIGEM, confirma-se que não foi identificado nos documentos seguintes do processo da contratação (SEI n.º 6018.2021/0094895-6) parecer ou manifestação técnica sobre o TR, restando mantida assim a pendência, observando que se entende como TR atual aquele que consta às fls. 44/117 do último edital (peça 66).

b) Critério(s)

Inciso VI do § 1.º do artigo 24 do DM n.º 52.858/11.

c) Evidência(s)

Ausência de manifestação técnica sobre a versão alterada do TR no processo de contratação (SEI n.º 6018.2021/0094895-6).

d) Causa(s)

Inobservância do critério e da orientação da Assessoria Jurídica da pasta.

e) Efeito(s)

Carência de melhor fundamentação processual e técnica, especialmente diante das alterações estruturantes que ocorreram nesse importante elemento da contratação.

3.1.4. A pesquisa de preços se mostra incompatível com as obrigações futuras a serem assumidas com a contratação, considerando a relevante alteração do Termo de Referência, as imprecisões no termo inicial e a desatualização da tabela empregada para apuração dos investimentos em equipamentos, com desatenção aos incisos II e IV do artigo 72 da LF n.º 14.133/21

a) Situação encontrada

A LF n.º 14.133/21 estabelece um conjunto mínimo de elementos para as contratações diretas, os quais podem ser entendidos como requisitos mandatórios que a Administração não pode abrir mão ao realizar suas contratações, ainda que as faça por procedimento distinto daqueles estabelecidos na nova lei, como o chamamento ora em análise, sendo possível destacar o conteúdo dos incisos II e IV de seu artigo 72:

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

[...]

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

Para que se obtenha a adequação da estimativa da despesa e da compatibilidade dos recursos com os compromissos a serem assumidos com a futura contratação, deve-se buscar a maior assertividade possível na pesquisa de preços, de maneira que há extenso arcabouço sobre como

deve ocorrer tal etapa (exemplos: artigo 58 da LM n.º 17.273/20, artigo 23 da LF n.º 14.133/21 e artigo 27 do DM n.º 62.100/22).

As propostas empregadas para a **estimativa de preços** da contratação foram obtidas por meio de **consultas diretas ao mercado**, realizadas em dezembro de 2022 (documentos SEI n.º 076022148, 076022223, 076022299 e 076022439 no processo SEI n.º 6018.2021/0094895-6), acompanhadas de comparação com contratações vigentes (documentos SEI n.º 076298115 e 076298180), conforme resumo elaborado pela ORIGEM (peça 13).

Ocorre que tais propostas, conforme se depreende do processo de contratação, tiveram como fundamento para sua elaboração o TR antes vigente (peça 12), **o qual apresenta relevantes alterações em comparação com o TR analisado (fls. 43/116 da peça 3)**, especialmente em função da alteração de leitos, de maneira que não se pode concluir que os custos estimados naquela oportunidade, em dezembro de 2022, correspondem às especificações técnicas atuais.

Outrossim, o TR empregado para elaboração das propostas apresentava elementos que não estavam acompanhados da necessária especificação que permitisse uma objetiva precificação dos serviços, tendo como exemplo o Dimensionamento de Recursos Humanos (RH) da equipe de assessoria (fl. 52 da peça 12), no qual não constavam as precisas quantidades de profissionais demandados, para cujo cálculo seria necessária uma informação adicional.

Ainda, especialmente sobre o montante destinado para investimento com equipamentos, tem-se que grande parcela dos itens da listagem elaborada (peça 14) teve seu valor baseado no Sistema de Informação e Gerenciamento de Equipamentos e Materiais Permanentes Financiáveis para o SUS (SIGEM) de 2022, todavia, conforme consulta realizada na plataforma¹⁰, já há valores disponíveis para 2023, o que demandaria a atualização da listagem outrora elaborada, tendo em vista a relevância de seu montante.

Quando de sua manifestação prévia (peças 60/62), a ORIGEM observou:

[...] Quando ao apontamento feito pelo TCM, de que no Dimensionamento de Recursos Humanos (RH) da equipe de assessoria, não constam as precisas

¹⁰ Acesso em <https://consultafns.saude.gov.br/#/equipamento/nome>, acessos em 22.03.23 e 30.06.23.

quantidades de profissionais demandados, esclarecemos que, conforme aclarado no item 3.2.2, tendo em vista que o serviço deverá obedecer a um cronograma de implantação e demanda ainda desconhecida, não há como prever, precisamente, as informações solicitadas. (fl. 7 da peça 62)

[...]

Em atenção a solicitação desta Divisão de Atendimento aos Órgãos de Controle - DAOC, reiteramos o quanto manifestado pelo Secretário Adjunto desta Pasta no documento 083706517, onde informa da resposta com relação a pesquisa de preços, ter sido encartada no PA SEI 6018.2023/0043356-9 doc. 083529367, no qual discorre sobre a metodologia aplicada para se chegar no valor referencial.

Ao que compete à esta Coordenadoria de Administração e Suprimentos - CAS, os apontamentos de responsabilidade desta área já foram respondidos, não restando nada à complementar. (fl. 9 da peça 62)

Em resposta, a ORIGEM ponderou sobre a metodologia e a memória de cálculo de como se chegou ao valor estimado da contratação a partir das pesquisas realizadas (fls. 10/15 da peça 62), informação já analisada pela AUDITORIA (peça 13) e que não foi alvo de ressalva.

A questão demandada é no sentido de que as pesquisas de mercado teriam sido realizadas a partir de um conjunto de informação técnicas que muito se modificou ao longo do prosseguimento da contratação, bem como apresentava lacunas e imprecisões, além de desatualização de tabela referencial (SIGEM).

Nessa linha, assim consta no documento SEI n.º 083679047 no processo SEI n.º 6018.2023/0028387-7:

Após análise da instrução do Processo Regular 6018.2021/0094895-6, verificamos que houve alteração de objeto, momento que ocorreu a inclusão de dimensionamento mínimo de Recurso Humanos no documento SEI nº 082276547 e 082276286, assim como consta nos autos a necessidade de encartar Termo de Referência atualizado DOC SEI nº 076373219, e o **CPCS**, no dia 03/05/23, **informa a última atualização do Edital de Chamamento Público nº 004/2013**, no DOC SEI Nº 082605363, e resultando no encartamento de Novo Termo de Referência (082591947) e Novo Edital ora publicado (082646059).

Diante do supracitado, embora, o CPCS se manifesta sobre o "Valor Referencial" no DOC SEI nº 082646455, o qual estão elencados os documentos na instrução processual, frisamos que quanto ao ITEM 6, foi correlacionado equivocadamente o Termo de Referência atualizado e não o Valor Referencial conforme é informado no corpo do texto do documento.

Desta feita, verificamos que após atualização do Termo de Referência/Edital de Chamamento Público nº 004/2013, em nenhum momento o setor requisitante remeteu o Processo Externo (Chamamento Público) **6018.2021/0094895-6** à este setor, para nova pesquisa de mercado, para avaliação se as atualizações

realizadas no Termo de Referência ocorre em impacto nos valores estimados para o Chamamento Público.

Por fim, justificamos que o lapso temporal para resposta deste processo decorre da especificidade do objeto, e **informamos que estamos procedendo Nova Pesquisa de Mercado, a qual será encartada no Processo Externo, considerando o Termo de Referência atualizado (082591947) juntamente com o apontamento do TCM, que solicita a obediência do art. 27 do Decreto Municipal nº 62.100/22 e atualização dos valores do SIGEM 2023.** (grifo no original)

Porém, a despeito da informação prestada pela área técnica da ORIGEM, **não consta no processo da contratação (SEI n.º 6018.2021/0094895-6) a mencionada nova pesquisa de preços, prosseguindo assim a contratação sem a regularização de tal pendência.**

b) Critério(s)

Incisos II e IV do artigo 72 da LF n.º 14.133/21 e referenciais sobre pesquisa de preços (artigo 58 da LM n.º 17.273/20, artigo 23 da LF n.º 14.133/21 e artigo 27 do DM n.º 62.100/22).

c) Evidência(s)

Memória de cálculo dos valores estimados para a contratação (peça 13).

d) Causa(s)

Apesar do decurso do tempo e das mudanças significativas do termo aditivo, não foi realizada nova pesquisa de preço.

e) Efeito(s)

A desatualização ou insuficiência pode comprometer a contratação, considerando que a estimativa de valores é o referencial da análise das propostas financeiras.

3.1.5. A presidência da Comissão de Avaliação se apresenta incompatível com o § 1.º do artigo 7.º-A da LM n.º 14.132/06 e o § 3.º do artigo 20 do DM n.º 52.858/11

Em consonância com as informações prestadas pela ORIGEM (fls. 2 e 8 da peça 60 e fl. 2 da peça 62), o achado foi **solucionado** com a publicação da Portaria SGM n.º 74/23, que alterou a composição da Comissão de Avaliação da Minuta do Contrato de Gestão.

3.1.6. Não houve aprovação, pela Comissão de Avaliação, da minuta alterada do Contrato de Gestão, em desacordo com o inciso I do artigo 19 do DM n.º 52.858/11, a despeito da recomendação da Assessoria Jurídica da ORIGEM

Em consonância com as informações prestadas pela ORIGEM (fls. 2 e 9/10 da peça 60 e fl. 3 da peça 62), o achado foi **solucionado** com a aprovação da minuta alterada do CG pela respectiva Comissão de Avaliação, conforme ata contida no documento SEI n.º 082628006 no processo SEI n.º 6018.2021/0094895-6.

3.2. Achados Relativos ao Conteúdo do Edital

3.2.1. Ausência de indicação da data-limite para que as Organizações Sociais manifestem expressamente seu interesse em firmar o contrato de gestão

Em consonância com as explicações prestadas pela ORIGEM (fl. 2 da peça 60 e fl. 3 da peça 62), o achado foi **superado**, tendo se em vista a previsão editalícia da data-limite para entrega dos envelopes com as propostas das interessadas no certame.

3.2.2. O Edital não contempla informações de profissionais existentes no serviço e de histórico de consumo de medicamentos e produtos médicos e de enfermagem, gerando incertezas na elaboração das propostas técnicas e financeiras de eventuais participantes

a) Situação encontrada

O inciso III do artigo 25 do DM n.º 52.858/11 exige a seguinte previsão no edital de Chamamentos Públicos: “[...] critérios objetivos de julgamento dos programas de trabalho propostos pelas Organizações Sociais, de forma a selecionar o mais adequado ao interesse público”.

Os critérios de julgamento são aqueles constantes no item 8 do edital (fls. 19/27 da peça 3 e fls. 18/27 da peça 66). A pontuação final terá como base a média ponderada de duas análises: 40% (quarenta por cento) referente à Pontuação Técnica e 60% (sessenta por cento) referente à Proposta Financeira (item 8.3.3 do edital – fl. 27 da peça 3 e fl. 27 da peça 66), sendo que a pontuação técnica será realizada conforme os critérios de pontuação constantes nas fls. 19/26 da peça 3 e fls. 19/26 da peça 66.

Já a parcela referente à proposta financeira deverá ser detalhada pelas participantes nos moldes das planilhas presentes no Anexo IV do edital (fls. 33/39 da peça 3 e fls. 33/39 da peça 66),

devendo seu valor total constar em Carta Proposta a ser apresentada conforme modelo presente no Anexo VI (fl. 41 da peça 3 e fl. 41 da peça 66).

O dimensionamento de Recursos Humanos foi definido como de responsabilidade das participantes (fl. 21 da peça 3):

IV) Dimensionamento de Recursos Humanos. A **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** deverá apresentar o quadro completo de recursos humanos de cada serviço, discriminadas por cada setor do Hospital, por categoria profissional com a jornada ou carga horária semanal de contratação, considerados necessários para a execução das ações e serviços de saúde. Tendo por embasamento no Anexo IVE – Planilha de Dimensionamento de Pessoal (*Termo de Referência da Contratada (Equipe Dimensionada)*), o dimensionamento da equipe técnica deve considerar o quantitativo necessário e discriminar o pessoal em regime estatutário, municipalizado, celetista autárquico, existentes no Hospital e na coordenação técnica, devendo cumprir todas as políticas municipais e federais dos serviços. Portanto, é responsabilidade da **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** calcular a diferença do quantitativo necessário para contratação do recurso humano técnico. No caso da equipe de apoio operacional e administrativa, a **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** deverá dimensionar a equipe a ser contratada, considerando todas as atividades previstas para esta área, em consonância com os fluxos, processos e determinações da SMS – **máximo de 05 (cinco) pontos**; (grifo no original)

Conforme se verifica, caberia à OS discriminar o pessoal em regime estatutário, municipalizado, celetista autárquico, existentes no Hospital e na Coordenação Técnica, bem como calcular a diferença do quantitativo necessário. Ainda, a lista de todos os profissionais, seus respectivos cargos e remunerações deveriam ser estipulados pela OS, conforme modelo disponibilizado nos Anexos IV-D e IV-E do edital (fls. 38/39 da peça 3 e fls. 38/39 da peça 66).

Ocorre que não há, nos editais (peças 3 e 66), discriminação dos profissionais estatutários e celetistas autárquicos existentes no serviço, não sendo possível eventual OS participante estimar a efetiva diferença do quantitativo necessário.

Outro aspecto relacionado está previsto nos itens a seguir do edital (fls. 22/23 da peça 3 e fls. 22/23 da peça 66):

VII) Cronograma de implantação com atividades previstas para assunção completa dos serviços complementares e unidades de internações do Hospital Municipal Adib Jatene. A **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** deverá elaborar Cronograma de implantação, para a assunção completa dos serviços no Hospital, em consonância com o período de transição de até **30 (trinta) dias**. O plano

deverá apresentar todas as atividades técnicas, jurídicas, financeiras e administrativas que abarquem a transição dos serviços e do **CONTRATO DE GESTÃO – máximo de 05 (cinco) pontos**;

[...]

IX) Em se tratando de transição entre duas ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, deve ser incluído tópico específico para descrição das ações necessárias para a manutenção das atividades, descontinuidade e com o menor impacto possível. Estas ações devem abordar: Recursos Humanos (novas contratações/sub-rogação de profissionais/alterações no Plano de Cargos e Salários e outros); contratos de serviços e locações (alteração de titularidade, rescisões, novos contratos); alteração de titularidade em contas de água, luz, telefone e demais; contagem de estoques; verificação da relação de patrimônio para transferência da cessão de uso; outros aspectos que avaliar relevantes – **máximo de 05 (cinco) pontos**; (grifo no original)

Conforme se verifica, a pontuação técnica atribui pontos para as ações de elaboração de cronograma de implantação para assunção completa dos serviços e, em se tratando de transição entre duas OS, de tópico específico para ações de transição, das quais constam a sub-rogação de profissionais da atual OS, alteração de titularidade em contas de água, luz e telefone, etc.

Considerando que a OS que atualmente presta serviço é detentora de informações do serviço que as demais participantes não possuem, tal situação pode gerar desequilíbrio competitivo no certame. Verifica-se, por exemplo, que a atual prestadora poderia receber pontuação máxima no referido critério “IX” sem necessidade de abordá-lo, tendo como consequência vantagem na pontuação técnica. Ademais, a inexistência de custo de transição para tal OS também criaria vantagem na proposta financeira em comparação às propostas das demais interessadas.

Tal cenário é ainda piorado pela delegação para as interessadas de obtenção de informações que seriam notadamente de melhor posse e gestão da ORIGEM, tal qual a descrição e análise dos problemas enfrentados na região do equipamento de saúde (inciso III do item 8.1.3 do edital – fl. 21 da peça 3 e fls. 29/21 da peça 66).

Cabe observar ainda que causava prejuízo à adequada apresentação de propostas a previsão de pontuação para a apresentação de Plano de Melhoria da unidade hospitalar quanto à substituição dos materiais e equipamentos existentes nas unidades por bens locados (inciso XII do item 8.1.3 do edital – fl. 23 da peça 3 e fl. 23 da peça 66), diante da inicial inexistência de inventário ou relação de bens existentes na unidade não permitia, naquele cenário, com exceção

da atual prestadora, que se estimasse de forma precisa os investimentos em locação para a substituição dos referidos bens.

Outrossim, observa-se também que os itens relativos a Material de Consumo Assistencial, a saber: “Drogas e Medicamentos Diversos” e “Produtos Médicos e Enfermagem Diversos” (fl. 33 da peça 3 e fl. 33 da peça 66) se verificam genéricos, na medida em que não há no edital a discriminação de quais medicamentos¹¹ e produtos médicos se espera demandar no serviço. Dessa forma, é possível a ocorrência de eventuais alegações de participantes quanto a dificuldades de estimativas de gastos para tais componentes, o que gera certa subjetividade no critério de julgamento.

Quando de sua manifestação prévia (peças 60/62), a ORIGEM registrou:

O novo edital preconiza atendimento para 325 leitos das especialidades contempladas e os demais leitos de observação do pronto socorro. Por se tratar de novo modelo assistencial, foi deixado claro que as empresas concorrentes terão que atender as legislações vigentes e também, tendo em vista que o serviço deverá obedecer a um cronograma de implantação e demanda ainda desconhecida, não há como prever as informações solicitadas. (fl. 7 da peça 62)

Apesar do informado pela ORIGEM, o novo edital (peça 66) alterou em muito a versão anterior (peça 3) ao prever:

- Relação de Patrimônio, conforme Anexo VIII do edital (fl. 43 da peça 66), sendo disponibilizadas, em página eletrônica¹², a listagem dos bens patrimoniais da unidade de saúde e a respectiva planta baixa predial;
- Equipe Dimensionada, conforme Anexo VI do edital (fls. 125/143 da peça 66), relativamente a Tabelas de Recursos Humanos para início dos serviços no equipamento de saúde; e
- Atividades Esperadas, conforme Anexo VII do edital (fls. 144/145 da peça 66), contendo informações relevantes para a expectativa de realização de serviços.

¹¹ Sobre tal questão, recordamos que a ORIGEM teve suspenso o prosseguimento do Chamamento Público n.º 003/2021-SMS/SERMAP-CPCS em virtude de sentença proferida nos autos do processo n.º 1065401-95.2022.8.26.0053, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP), conforme tramitação no processo SEI n.º 6018.2022/0090205-2, sendo concedida parcialmente a segurança requerida para se reconhecer a ilegalidade da ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos de medicamentos e insumos hospitalares.

¹² Em www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/acesso_a_informacao/index.php?p=346508, acesso em 30.06.23.

Nessa esteira, diante dos avanços verificados na formatação da atual versão do edital (peça 66), nota-se ainda, no mínimo, a pendência de informações quanto a:

- Listagem de profissionais existentes no serviço de saúde, de maneira a permitir o adequado preenchimento do Anexo IV-E do edital (Dimensionamento de Pessoal);
- Histórico e/ou previsão de consumo dos insumos relativos aos itens “Drogas e Medicamentos Diversos” e “Produtos Médicos e Enfermagem Diversos”, enquanto elementos necessários para preenchimento do Anexo IV do edital (Modelo de Plano Orçamentário de Custeio), observando que o fornecimento de todo insumo assistencial, medicamentos e materiais médico-hospitalares será de responsabilidade da futura contratada.

b) Critério(s)

Inciso III do artigo 25 do DM n.º 52.858/11.

c) Evidência(s)

Conteúdo do edital (peças 3 e 66), diante da ausência de informações necessárias sobre profissionais existentes no serviço e sobre histórico de consumo de produtos médicos e de medicamentos.

d) Causa(s)

Desatenção na composição do documento editalício.

e) Efeito(s)

Possível insegurança na definição das propostas técnicas e financeiras e risco de judicialização da contratação.

3.2.3. Há subjetividade dos critérios de avaliação da pontuação técnica

a) Situação encontrada

Em relação à pontuação técnica (responsável por 60% – sessenta por cento – da Nota Final de cada participante, conforme item 8.3.3 do edital – fl. 27 da peça 3 e fl. 27 da peça 66), as fls. 20/25 do documento trazem os itens avaliados e a pontuação máxima de cada item.

De um total máximo de 100 (cem) pontos na pontuação técnica, 35 (trinta e cinco) se referem à comprovação de experiência (item 8.1.2 do edital – fls. 19/20 da peça 3 e fls. 19/20 da peça 66) e 65 (sessenta e cinco) pontos a demais componentes (item 8.1.3 do edital – fls. 20/23 da peça 3 e fls. 20/23 da peça 66).

O subitem “c” do item 8.2 do edital traz a possível pontuação em cada item (fl. 25 da peça 3 e fls. 25/26 da peça 66):

c) A Proposta do **DOCUMENTO TÉCNICO** será analisada e pontuada conforme o quadro de critérios de pontuação acima descrito, sendo que a pontuação máxima será obtida somente se a proposta apresentada contiver a integralidade do quesito solicitado, caso contrário, a pontuação será proporcional ao item apresentado, de acordo com a especificação abaixo:

- NÃO ATENDIDO: 0%;
- INSATISFATÓRIO: 25%;
- SATISFATÓRIO: 50%;
- ELEVADO: 75%
- PLENO: 100%

As notas serão construídas com uma única casa decimal, com arredondamento (grifo no original)

Entretanto, não há especificação no edital sobre os parâmetros para adoção de cada uma das possíveis notas para os critérios contidos do referido item 8.1.3, havendo incerteza quanto à definição de relevante parcela da pontuação a ser apurada, face aos 65 (sessenta e cinco) pontos da pontuação técnica.

A título de exemplo, será atribuído o máximo de 5 (cinco) pontos para o elemento “Dimensionamento de Recursos Humanos” (alínea “IV” do item 8.1.3 do edital – fl. 21 da peça 3 e fl. 21 da peça 66), entretanto, não é possível saber se a pontuação “PLENO” (representando o máximo de 5 – cinco – pontos) será dada a participantes que dimensionarem uma determinada quantidade exata para cada profissional, ou se quaisquer dimensionamentos de profissionais acima do valor esperado pela Administração obterão a pontuação máxima. Nesse sentido, **os dimensionamentos de recursos humanos (RH) necessitariam, no mínimo, que as OS**

participantes “adivinhassem” a quantidade de profissionais esperada para o adequado funcionamento do equipamento de saúde, considerando os cargos e funções para os quais não há uma especificação legal e técnica já determinada.

Também **não é possível saber o que seria considerado um dimensionamento de RH “SATISFATÓRIO” ou “ELEVADO”**. Dessa forma, não é possível às participantes aferirem de forma objetiva quais são os critérios de avaliação para os itens da pontuação técnica, diante da ausência de adequada definição e limitação sobre tais conceitos.

Quando de sua manifestação prévia (peças 60/62), a ORIGEM asseverou somente que:

O critério de avaliação técnica-assistencial é baseado em modelos já testados e homologados, em funcionamento nos contratos administrados por SMS. (fl. 7 da peça 62)

De maneira que o novo edital (peça 66) nada inova quanto ao ponto em discussão.

b) Critério(s)

Inciso III do artigo 25 do DM n.º 52.858/11.

c) Evidência(s)

Itens 8.1.3 e 8.2 do Edital (respectivamente, fls. 21 e 25 da peça 3 e fls. 21 e 25 da peça 66).

d) Causa(s)

Previsão de itens da pontuação técnica sem o respectivo critério de avaliação de cada nota.

e) Efeito(s)

Subjetividade do critério de julgamento.

3.2.4. Previsão de prazo para recurso administrativo após a declaração do vencedor inferior ao permitido em legislação

Em consonância com as informações prestadas pela ORIGEM (fls. 2/3 da peça 60 e fl. 3 da peça 62), o achado foi **superado** a partir da alteração do item 9.1 do edital (fl. 27 da peça 66) para se contemplar o prazo de 5 (cinco) dias úteis para apresentação de recursos;

3.2.5. Previsão de prazo exíguo para impugnação ao edital

a) Situação encontrada

O artigo 33 do DM n.º 52.858/11 estabeleceu prazos para interposição de recursos nos chamamentos públicos em face das decisões da comissão de seleção¹³.

Entretanto, a referida legislação (bem como a LM n.º 14.132/06) é silente quanto ao prazo para impugnação ao conteúdo do edital de chamamentos públicos, devendo, nesse caso, a Administração recorrer à LF n.º 14.133/21, diante da subsidiariedade prevista em seu artigo 184¹⁴.

De acordo com o artigo 164 da LF n.º 14.133/21, tem-se que:

Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido **até 3 (três) dias úteis** antes da data de abertura do certame. (grifo nosso)

O edital prevê o seguinte em seu item 5.6 (fl. 3 da peça 3 e fl. 3 da peça 66):

5.6. A impugnação do **EDITAL**, por qualquer interessado, deverá ser feita, por meio de requerimento de forma escrita, protocolado até 5 (cinco) dias úteis, antecedentes à sessão pública de apresentação e recebimento da documentação e abertura do ENVELOPE 1 [...] Decairá do direito de impugnar os termos do presente **EDITAL** qualquer **INTERESSADO** que não o fizer no prazo estabelecido. (grifo no original)

¹³ Art. 33. Das decisões da Comissão Especial de Seleção caberá recurso, que poderá ser interposto no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da data da publicação do resultado do processo de seleção no Diário Oficial da Cidade.

§ 1º. Da interposição de recurso caberá impugnação pelas demais Organizações Sociais proponentes, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da comunicação relativa à interposição do recurso.

§ 2º. No mesmo prazo, a Comissão Especial de Seleção manifestar-se-á sobre o recurso, submetendo-o à decisão do titular da respectiva Secretaria ou da Fundação Theatro Municipal de São Paulo.

¹⁴ Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

Dessa forma, o prazo estabelecido no edital para impugnação ao seu conteúdo é de 5 (cinco) dias úteis antes da data de abertura da sessão pública, não sendo assim garantido o prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, exposto no artigo 164 da LF n.º 14.133/21, não estando assim atendido o critério.

Quando de sua manifestação prévia (peças 60/62), a ORIGEM registrou:

No que se refere ao questionamento constante ao item "VI. Previsão de prazo exíguo para impugnação ao Edital", considerando o teor do art. 23 da LEI Nº 14.141 DE 27 DE MARÇO DE 2006, não vislumbramos óbices jurídicos ao prazo de 05 (cinco) dias úteis para impugnação ao conteúdo do Edital, vejamos:
"Art. 23. Inexistindo disposição específica, os atos do processo devem ser praticados no prazo de 5 (cinco) dias úteis, podendo, mediante justificativa, ser prorrogado."
A Administração pode dispor sobre o respectivo prazo quando da publicação de seus Editais. (fl. 3 da peça 60)
[...]
O Edital foi remetido aos cuidados de COJUR, sem que aspectos desta natureza fossem mencionados em seu parecer (079282800). (fl. 3 da peça 62)

Traz-se assim a menção ao contido na LM n.º 14.141/06, que dispõe sobre o processo administrativo na Administração Pública Municipal, para se justificar o prazo adotado no edital da contratação. Ocorre que, s.m.j., a situação concreta aqui enfrentada não se enquadra na situação prevista no artigo 23 da referida norma, posto que existe disposição específica sobre a questão, haja vista o quanto informado pela AUDITORIA, pela legislação de referência (LF n.º 14.133/21) a ser aplicada de forma subsidiária à contratação pretendida pela ORIGEM.

b) Critério(s)

Artigo 164 da LF n.º 14.133/21.

c) Evidência(s)

Item 5.6 do edital (fl. 3 da peça 3 e fl. 3 da peça 66).

d) Causa(s)

Exiguidade de prazo para impugnação do edital.

e) Efeito(s)

Possível restrição de competitividade e limitação do direito de se questionar os termos do Edital.

3.2.6. Necessidade de esclarecimento quanto ao tempo de experiência mínima exigido como qualificação técnica na fase de habilitação tendo em vista a vedação presente no artigo 67, § 5.º, da LF n.º 14.133/21 e previsão excessiva de duplicação dos mesmos documentos nos envelopes 1 e 2

Em consonância com as informações prestadas pela ORIGEM (fl. 3 da peça 60 e fl. 3 da peça 62), o achado foi **superado**, haja vista a ausência de contrariedade ao § 5.º do artigo 67 da LF n.º 14.133/21.

3.2.7. Imprecisão na definição das demonstrações contábeis exigidas como qualificação econômico-financeira na fase de habilitação

O achado foi **superado** a partir da alteração da alínea "a" do item 7.2.2 do edital (fl. 6 da peça 66), apresentando-se uma melhor redação para a exigência de documentos contábeis, cabendo registrar que a opção por não se especificar precisamente quais seriam "os demais demonstrações contábeis" **deve ser efetivada com atenção e zelo pela ORIGEM na verificação de seu cumprimento, a fim de se evitar dúvidas e interpretações sobre sua compreensão.**

3.2.8. Exigência de reconhecimento de firma para documento de mandato de representante da OS em desacordo com a lei

a) Situação encontrada

O inciso I do artigo 3.º da LF n.º 13.726/18 dispensa a exigência de reconhecimento de firma nas relações entre os órgãos e entidades públicos e o cidadão:

Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de:
I - reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento;

Tal previsão é igualmente reproduzida no inciso I do artigo 4.º da LM n.º 17.607/21.

Ainda quanto ao tema, o Acórdão n.º 252/2022 do Plenário do TCU¹⁵ dispõe que:

9.2.3. não cabe a exigência de reconhecimento de documentos em cartório para fins de habilitação com vistas à participação em certames com base nos incisos II e III, do art. 2º, da Lei 14.017/2020, devendo ser observado, no que couber, o disposto nas Leis 13.726/2018 (art. 3º, I), 13.460/2017 (art. 5º, IX), 8.666/93 (art. 32), 14.133/2021 (arts. 12, incisos IV e V; e 70, inciso I) e no Decreto 9.094/2017; - TCU. Acórdão nº 252/2022. Processo TC 013.152/2021-1. Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti, 9 de fevereiro de 2022.

Na alínea “i” do subitem “a” do item 7.5 do edital, exige-se reconhecimento de firma do documento de mandato do representante da OS (fl. 18 da peça 3 e fl. 18 da peça 66):

7.5. CREDENCIAMENTO DO REPRESENTANTE LEGAL DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL

O representante credenciado da **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** deverá apresentar perante a **COMISSÃO ESPECIAL DE SELEÇÃO** no mesmo dia, local e horário designado para o início da **SESSÃO PÚBLICA** de entrega dos ENVELOPES (designada conforme item 3.1 do presente **EDITAL**), a carta de credenciamento, a carteira de identidade ou outro documento equivalente, além da comprovação de sua representação, através de:

- a) Instrumento de mandato que comprove poderes para praticar todos os atos referentes a este **CHAMAMENTO PÚBLICO**, tais como formular questionamentos, interposição e desistência de recurso, análise de documentos, acompanhado do(s) documento(s) que comprove(m) os poderes da outorgante.
 - i. Em se tratando de instrumento particular de mandato, este deverá ser apresentado com firma reconhecida. (grifo no original)

Dessa forma, o referido item do edital traz exigência em desacordo com a lei.

Quando de sua manifestação prévia (peças 60/62), a ORIGEM apontou somente que:

O Edital foi remetido aos cuidados de COJUR, sem que aspectos desta natureza fossem mencionados em seu parecer (079282800). Portanto, sugerimos o encaminhamento à COJUR, por se tratar de matéria jurídica. (fl. 4 da peça 62)

Não foi encontrada, porém, nos autos da contratação, manifestação posterior da área técnica da ORIGEM sobre o assunto.

¹⁵ Acórdão nº 252/2022. Processo TC 013.152/2021-1. Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti, 9 de fevereiro de 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A252%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 21 mar. 2023.

É oportuno anotar que, no documento SEI n.º 081482621 do processo SEI n.º 6018.2023/0028404-0, a Assessoria Jurídica da pasta tratou da possibilidade de exigência de autenticação de documentos na eventual impossibilidade de comparação com o documento original, todavia tal cenário não se aplica à presente situação de exigência de **reconhecimento de firma**, considerando a atual redação do item do edital, que denota desalinhamento com a LF n.º 13.726/18 e a LM n.º 17.607/21, bem como com a jurisprudência corrente.

b) Critério(s)

Inciso I do artigo 3.º da LF n.º 13.726/18 e inciso I do artigo 4.º da LM n.º 17.607/21.

c) Evidência(s)

Alínea “i” do subitem “a” do item 7.5 do edital (fl. 18 da peça 3 e fl. 18 da peça 66).

d) Causa(s)

Exigência de documentos não permitidos em lei.

e) Efeito(s)

Possível restrição de competitividade.

3.2.9. O edital apresenta diversos normativos que não se encontram vigentes e/ou apresentam descrição incorreta

a) Situação encontrada

Em itens diversos, o edital cita expressamente normativos já revogados ou com a identificação errada, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 – Normativos Vencidos e/ou Incorretos no Edital

Cláusula	Fl. das Pç. 3 e 66	Normativo	Situação	Fonte
7.2.1. b)	6 / 6	Decreto 47.012/2006	Revogado pelo DM n.º 49.523/08	Catálogo de Legislação Municipal
TR	45 / 46	Portaria nº 1631/2015 do Ministério da Saúde	Revogada pela Portaria de Consolidação n.º 1, de 03.10.17	LEGISUS

Cláusula	Fl. das Pç. 3 e 66	Normativo	Situação	Fonte
TR	46 / 46	Ofício circular DIR n.º 001/2016 do Conselho Regional de Farmácia do Estado de São Paulo – CRF-SP	Desnecessário, pois já foi cumprido período de transição, valendo a LF n.º 13.021/14	Legislação Federal – Planalto
1.10. do TR	53 / 54	Portaria n.º 2.838, de 1º de dezembro de 2011	Revogada pela Portaria de Consolidação n.º 1, de 03.10.17	LEGISUS
1.11.1. c) do TR	53 / 54	RDC 02/10	Revogada pela RDC n.º 509/21	Legislação da ANVISA
1.11.1. e) do TR	53 / 54	Portaria GM/MS 593/13	Numeração correta: 529/13 Revogada pela Portaria de Consolidação n.º 5, de 03.10.17	LEGISUS
TR	77 / 78	Lei Estadual n.º 9.144, de 09/03/95	Revogada pela LE n.º 17.431/21	Legislação Estadual (ALESP)
TR	78 / 79	RDC n.º 63, de 06 de julho de 2000	Revogada pela RDC n.º 503/21	Legislação da ANVISA
TR	91 / 92	ANVISA RDC 20/2014	Revogada pela RDC n.º 504/21	Legislação da ANVISA
TR	108 / 109	Decreto municipal n.º 54.785, de 23 de Janeiro de 2014	Revogado pelo DM n.º 57.653/17	Catálogo de Legislação Municipal
TR	108 / 109	Decreto n.º 55.005, de 4 de Abril de 2014	Revogado pelo DM n.º 57.653/17	Catálogo de Legislação Municipal
TR	109 / 110	Decreto presidencial n.º 5505 de 27/04/2004	Numeração correta: 5.055/04	Legislação Federal – Planalto
TR	111 / 112	Decreto 42.005/02	Revogado pelo DM n.º 4.658/04	Catálogo de Legislação Municipal
TR	112 / 113	Portaria SMS-G nº982 de 10/06/2015	Revogada pela Portaria SMS nº. 1.875/16	Catálogo de Legislação Municipal

Fonte: Catálogo de Legislação Municipal, em <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>; Legislação Federal – Planalto, em <https://legislacao.presidencia.gov.br/>; LEGISUS, em <https://snalegisusexterno.saude.gov.br/legisus-externo>; Legislação da ANVISA, em <http://antigo.anvisa.gov.br/legislacao>; Legislação Estadual (ALESP), em <https://www.al.sp.gov.br/alesp/pesquisa-legislacao>, acesso em 21.03.23.

Nesse sentido, a eficácia de tais previsões pode restar prejudicada.

Quando de sua manifestação prévia (peças 60/62), a ORIGEM observou:

O Ilmo. TCM elencou as normativas vencidas e/ou incorretas citadas no corpo do Edital, sem que a área técnica pertinente tenha constatado alusivo equívoco, tampouco a Coordenadoria Jurídica, uma vez que não constatamos no parecer jurídico encartado (079282800) tais apontamentos. Portanto, sugerimos o encaminhamento à COJUR, a fim de que, nos próximos Editais, prestem orientação jurídica quanto às leis mencionadas no instrumento convocatório. (fl. 4 da peça 62)

Percebe-se assim que o edital (peça 66) teve seu prosseguimento a despeito das indicações da AUDITORIA sobre os equívocos nos normativos, não tendo sido encontrada nenhuma ponderação da ORIGEM sobre a verificação dos itens listados e tampouco sobre os riscos e efeitos que sua inadequada menção no edital poderiam provocar à futura contratação.

b) Critério(s)

Princípio da Eficácia (artigo 5.º da LF n.º 14.133/21).

c) Evidência(s)

Alínea “b” do item 7.2.1 do edital e Termo de Referência (Conforme itens do **Quadro 1 –**).

d) Causa(s)

Previsão expressa de normas revogadas.

e) Efeito(s)

Prejuízo ao Princípio da Eficácia.

3.2.10. O edital denota incorreções que podem prejudicar sua adequada compreensão

a) Situação encontrada

Em itens diversos, o edital (peças 3 e 66) possui incorreções ou previsões que não são explicadas suficientemente, conforme quadro a seguir:

Quadro 2 – Incorreções Encontradas no Edital

Cláusula	Fl. das Pç. 3 e 66	Conteúdo	Incorreção / Oportunidade de Melhoria
8.2. d)	26 / 26	NPT = (Somatória dos itens da pontuação do critério de EXPERIÊNCIA) + (Somatória dos itens da pontuação do critério DOCUMENTO TÉCNICO) / (Maior pontuação técnica atribuída dentre os participantes) X 100.	Para evitar sua inadequada compreensão, caberia acrescentar parênteses adicionais antes e depois do conjunto que será o numerador da fórmula
1.5. do TR	50 / 51	A CONTRATADA deverá manter atualizadas as versões e programas referentes aos sistemas de informação da SMS-SP, e do DATASUS ([...], S11-1, [...]), e os respectivos dados informados nos prazos estabelecidos por SMS e pelo Ministério da Saúde, bem como outros que vierem a ser exigidos pela CONTRATANTE, e todos seus componentes:	Não resta claro qual é o sistema S11-1.
18.5 do TR	51 / 52	Implantar e garantir o funcionamento da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA), em cumprimento a NR5;	Deveria constar CIPA e não CIFA
TR	57 / 58	No caso de o paciente necessitar de procedimento e/ou internação em outra unidade hospitalar por intercorrência cirúrgica ou procedimento diagnóstico ou terapêutico especializado, o mesmo terá seu retorno Hospital Municipal Adib Jatene assegurado, após estabilização do quadro que motivou sua transferência, desde que, mantenha os critérios clínicos de elegibilidade para o Hospital	Há texto indevido “Hospital Municipal Adib Jatene” no meio da cláusula.
TR	57 e 114/116 /	O objeto é a implantação, gerenciamento e execução de serviços de saúde dos leitos de terapia intensiva adulto e	O prazo indicado parece não ser compatível com aqueles que constam no

Cláusula	Fl. das Pç. 3 e 66	Conteúdo	Incorreção / Oportunidade de Melhoria
	58 e 115/117	infantil, dos leitos de internação clínica, cirúrgica e obstétrica no Hospital Municipal Adib Jatene, com vistas ao atendimento dos diversos agravos de saúde que acometem a população da região, que devem ser disponibilizados em até 45 dias após a emissão de ordem de início.	ANEXO I do TERMO DE REFERÊNCIA CRONOGRAMA DE IMPLANTAÇÃO e nas regras de transição do Edital (item 10, fl. 28 da peça 3). Quanto aos leitos que já existem, a execução é imediata, com acompanhamento pela CAH por 30 dias. Quanto à ampliação dos leitos, o prazo é de 90 e 180 dias.

Fonte: Edital (peças 3 e 66).

Nesse sentido, a transparência das informações em tais cláusulas restou prejudicada.

Quando de sua manifestação prévia (peças 60/62), a ORIGEM registrou:

No que tange ao item 3.2.10, informamos que o item 8.2.d foi ajustado nos moldes pleiteados pelo TCM, sendo certo que os demais aspetos não competem a esta CPCS. (fl. 4 da peça 60)

[...]

Quanto ao item que concerne ao Edital (8.2.d), vimos informar que a sugestão de *acrescentar parênteses adicionais antes e depois do conjunto que será o numerador da fórmula*, será analisado devidamente para os próximos editais.

Ademais, as incorreções identificadas (1.5, 18.5 e fls. 57 e 114/116 do TR) são atinentes ao Termo de Referência e, portanto, devem ser encaminhados à SEAH/CAH para esclarecimento. (fl. 4 da peça 62)

Ocorre, porém, que a nova minuta do edital (peça 66) não solucionou nenhum dos itens destacados pela AUDITORIA, tampouco aquele que foi indicado que teria sido objeto de ajuste.

b) Critério(s)

Princípio da Transparência (artigo 5.º da LF n.º 14.133/21).

c) Evidência(s)

Itens 8.2.d e 10 do Edital, itens 1.5, 18.5 do Termo de Referência, e textos às fls. 57 e 114/116 do TR (Conforme itens do **Quadro 2 –**).

d) Causa(s)

Previsão de cláusulas com incorreções e sem esclarecimentos suficientes.

e) Efeito(s)

Prejuízo ao Princípio da Transparência.

3.3. Achados Relativos ao Conteúdo da Minuta do Contrato de Gestão

Inicialmente, faz-se premente registrar que o último edital aprovado pela ORIGEM (peça 66), conforme Despacho Autorizatório contido no documento SEI n.º 082646059 no processo SEI n.º 6018.2021/0094895-6, não contemplou a Minuta do Contrato de Gestão em seu conteúdo, de modo que o documento que consta publicizado pela ORIGEM¹⁶ (peça 68) difere daquele aprovado no referido processo da contratação. De toda a feita, a AUDITORIA, a fim de promover a verificação das eventuais modificações realizadas, buscou identificar no documento publicizado (juntado à peça 68 e que guarda similitude, mas não integral correspondência, com a minuta apreciada pela Comissão de Avaliação, conforme documento SEI n.º 082604715 no processo SEI n.º 6018.2021/0094895-6), as informações quanto à minuta do CG, restando assim a ressalva de que tal relevante conteúdo do edital não constou do documento aprovado pela ORIGEM.

3.3.1. A minuta do Contrato de Gestão apresenta cláusulas incompatíveis com a contratação e a legislação de referência

a) Situação encontrada

Ao analisar a íntegra da minuta do CG (fls. 117/151 da peça 3 e fls. 118/145 da peça 68) frente ao conteúdo do processo de contratação (SEI n.º 6018.2021/0094895-6) e ao escopo do TR, foi possível encontrar incongruências a partir das seguintes cláusulas contratuais:

- A cláusula 3.1 do CG¹⁷ registra que não haverá destinação de bens públicos à futura contratada, todavia **o equipamento de saúde já possui uma extensa lista de bens, conforme planilha de patrimônio anexada ao processo** (documento SEI n.º 077493361 no processo SEI n.º 6018.2021/0094895-6) e recentemente publicizada pela ORIGEM¹⁸. Nesse

¹⁶ Em www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/editais/index.php?p=6177, acesso em 30.06.23.

¹⁷ Com relação à faculdade de permissão de uso e administração de bens, prevista no art. 14 e seguintes da Lei Municipal nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006 e pelo art. 46 do Decreto Municipal nº 52.858, de 20 de dezembro de 2011, não haverá destinação de bens públicos à **CONTRATADA** para cumprimento do **CONTRATO DE GESTÃO**, à exceção dos recursos orçamentários previstos na Cláusula Décima, de acordo com os artigos 44 e 45 do referido Decreto Municipal. (grifo no original) (fl. 119 da peça 3 e fl. 120 da peça 68)

¹⁸ Em www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/acesso_a_informacao/index.php?p=346508, acesso em 30.06.23.

sentido, é necessário adequar a redação da cláusula, com vistas a garantir a adequada gestão e emprego dos bens adquiridos com recursos públicos já destinados ao local;

- A cláusula 5.6 do CG¹⁹ cuidou de fixar o limite remuneratório, todavia o fez somente para os dirigentes da futura contratada, o que não se alinha com o inciso II do artigo 7.º da LM n.º 14.132/06²⁰, que demanda também a fixação de limites e critérios para seus empregados;
- A cláusula 6.7 do CG²¹, bem como o §3.º do artigo 5.º da Portaria SMS n.º 539/22²², estabelecem que a CONTRATADA pode terceirizar serviços acessórios e atividades finalísticas, desde que devidamente justificado e em caráter complementar. No entanto, tais dispositivos não se coadunam com a lógica de elaboração das propostas pelas interessadas no chamamento, considerando que elas podem, a seu juízo, dimensionar os recursos humanos que serão terceirizados (fls. 13 e 22 da peça 3), o que gera distorções na composição dos custos apresentados, especialmente diante da prática reiterada de terceirização de serviços médicos, conforme se verifica na diferente representatividade entre os grupos de despesas “PESSOAL E REFLEXO” e “SERVIÇOS TERCEIRIZADOS”, na comparação da pesquisa de preço realizada pela ORIGEM (fl. 4 da peça 13). Essa situação pode, inclusive, gerar distorção diante do critério de desempate fixado na cláusula 8.3.4.1²³ do edital (menor preço no item “PESSOAL E REFLEXO”), que leva em conta tais elementos. Sendo assim, no mínimo, relevante que a Comissão de Avaliação, quando da análise das propostas financeiras e documentos técnicos, aprecie o efeito prático da referida cláusula nos planos de trabalho das interessadas na contratação;

¹⁹ A remuneração e as vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes da CONTRATADA não poderão exceder, em seu valor bruto, o limite estabelecido para a remuneração de servidores do Poder Executivo Municipal (Decreto Municipal nº 52.192/2011) (fl. 127 da peça 3 e fl. 128 da peça 68)

²⁰ Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 81 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e, também, os seguintes preceitos:

[...]

II - estipulação dos limites e critérios para a despesa com a remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

²¹ A **CONTRATADA** poderá contratar serviços de terceiros, desde que acessórios e instrumentais às atividades fins deste contrato, bem como para execução das atividades finalísticas, em caráter complementar e extraordinário quando diante das particularidades do mercado previamente justificadas, configure-se a impossibilidade da contratação direta do profissional, responsabilizando-se pelo recolhimento dos encargos daí decorrentes, no limite dos recursos financeiros repassados pela **CONTRATANTE**. (grifo no original) (fls. 129/130 da peça 3 e fl. 131 da peça 68)

²² §3º A contratação de médicos na modalidade de pessoa jurídica deverá ser justificada pela Parceira e ter a anuência da Secretaria Executiva de Atenção Hospitalar.

²³ 8.3.4.1. Na hipótese de ocorrência de empate entre duas ou mais **ORGANIZAÇÕES SOCIAIS**, o desempate será feito por meio do menor preço no tocante ao Pessoal e Reflexo e, sequencialmente, Serviços Terceirizados do ANEXO IV - Plano Orçamentário de Custeio. (grifo no original)

- A cláusula 14.5 do CG²⁴ fixa prazo de manutenção do CG, na hipótese de rescisão unilateral por parte da futura contratada, todavia sua fixação, mesmo que se possa apresentar de forma prudente, não possui guarida na LF n.º 14.133/21, consoante o conteúdo de seu Título III – Capítulo VIII (Das Hipóteses de Extinção dos Contratos).

Quando de sua manifestação prévia (peças 60/62), a ORIGEM registrou:

Referente ao item 3.3, os esclarecimentos foram prestados e publicizados no Diário Oficial do Município de São Paulo em 18/05/2023 (083383406), os quais aclaram algumas obscuridades pontuadas. (fl. 4 da peça 60)

[...]

Referente a Cláusula 3.1, compreendemos os apontamentos efetuados e concluímos pela necessidade de adequá-lo para atender ao fim que se destina, visando à elucidação da destinação de bens públicos, principalmente no que compete àqueles já constantes no Hospital.

No que tange a Cláusula 5.6, compreendemos que as Organizações Sociais são autônomas e, portanto, não podemos adentrar aos aspectos inerentes à estruturação dos Recursos Humano. Contudo, as OS seguem os parâmetros das RDCs existentes como parâmetro de assistência e os demais órgãos de classe, os quais possuem requisitos específicos para compor as adequações de recursos humanos em suas atividades e categorias profissionais, diretamente proporcional a gravidade da unidade de assistência hospitalar.

Quanto a Cláusula 6.7, os apontamentos precisam ser revistos pelas áreas técnicas competentes, em prol de aprimorar os critérios de desempate estipulados no âmbito do Edital.

Antes de adentrar às incongruências relatadas à Cláusula 14.5, compreendemos que esta pasta pode determinar os prazos omissos em lei, principalmente pela discricionariedade inerente ao Poder Público. Contudo, não há menção expressa sobre a suposta inconformidade contratual no parecer mencionado alhures (079282800) e, por conseguinte, rogamos auxílio jurídico. (fl. 4 da peça 62)

A despeito das ponderações da ORIGEM, não houve nenhuma modificação nas cláusulas supracitadas na minuta do CG disponível à peça 68, sendo necessário repisar, quanto à cláusula 5.6, que não se questiona aqui a autonomia das OS, mas sim se evoca a obrigatoriedade de fixação de obediência a limites e critérios remuneratório para fazer cumprir o determinado na legislação de referência (inciso II do artigo 7.º da LM n.º 14.132/06), não estando assim tal opção no campo da discricionariedade do Administrador.

²⁴ Em caso de rescisão unilateral por parte da **CONTRATADA**, nas hipóteses dos incisos I a V do § 2º do art. 137 da Lei Federal nº 14.133/2021 se obriga a continuar executando as atividades e serviços de saúde ora contratados, salvo dispensa da obrigação por parte da **CONTRATANTE**, por um prazo mínimo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da data de recebimento pela **CONTRATANTE** da notificação de rescisão: OBRIGAÇÃO DESMEDIDA DE MANUTENÇÃO. (grifo no original) (fl. 142 da peça 3 e fl. 143 da peça 68)

b) Critério(s)

Termo de Referência – Anexo VIII do edital (fls. 43/116 da peça 3 e fls. 44/117 da peça 66), artigo 46 do DM n.º 52.858/11, inciso II do artigo 7.º LM n.º 14.132/06, § 3.º do artigo 5.º da Portaria SMS n.º 539/22 e Capítulo VIII do Título III da LF n.º 14.133/21.

c) Evidência(s)

Conteúdo da Minuta do Contrato de Gestão – Anexo IX do edital (fls. 117/151 da peça 3 e fls. 118/145 da peça 68).

d) Causa(s)

A manutenção da minuta de CG aplicada até então para a gestão do equipamento, conforme os Contratos de Gestão Emergenciais n.º 002/2020-SMS.G/AHM e 001/2022-SMS.G/CPCS, sem a adequação ao caso concreto, após os anos de funcionamento do serviço, somada à possível desatenção aos normativos cabíveis e à necessidade de padronização com as demais parcerias da ORIGEM, podem ter contribuído para as incompatibilidades detectadas.

e) Efeito(s)

Possibilidade de comprometer a futura execução contratual.

3.3.2. Não estão contempladas todas as cláusulas obrigatórias na minuta do Contrato de Gestão, em contraponto, por subsidiariedade, ao artigo 92 da LF n.º 14.133/21 e ao artigo 114 do DM n.º 62.100/22

a) Situação encontrada

Tendo em vista que a LM n.º 14.132/06 e o DM n.º 52.858/11 não delimitam todas as cláusulas obrigatórias que devem estar contidas no CG, cuidando sim de elencar aquelas específicas em virtude da natureza da contratação, aplicam-se de forma subsidiária os dizeres da LF n.º 14.133/21, com respaldo em seu artigo 184:

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos

congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

Apresenta-se assim o artigo 92 da LF n.º 14.133/21²⁵ – destacado pelo artigo 114 do DM n.º 62.100/22²⁶ – que traz um extenso rol de cláusulas necessárias nas contratações dos entes públicos, a respeito das quais, buscando-se identificar as correlações possíveis próprias para a lógica do CG, é possível registrar o seguinte frente à respectiva minuta (fls. 117/151 da peça 3 e fls. 118/145 da peça 68):

- I. Não há menção ao edital da contratação, em desacordo com o inciso II do artigo 92 da LF n.º 14.133/21;
- II. Não consta a especificação de data-base e dos critérios de atualização monetária quando das ocorrências de atraso de pagamento da ORIGEM, em desacordo com o inciso V do artigo 92 da LF n.º 14.133/21, estando previsto somente a hipótese de ressarcimento de despesas, encargos e prejuízos, conforme cláusula 8.4²⁷;

²⁵ Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;
II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
IX - a matriz de risco, quando for o caso;
X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
XIX - os casos de extinção.

²⁶ Art. 114. Os contratos deverão, sempre que couber, conter as cláusulas previstas no artigo 92 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e, ainda, as seguintes:

²⁷ Ressarcir as despesas e/ou encargos financeiros e/ou prejuízos decorrentes de eventual atraso nos repasses financeiros, desde que tal atraso não seja provocado, por qualquer motivo, pela **CONTRATADA**. (grifo no original)

- III. As dotações orçamentárias indicadas na cláusula 10.2.3 da minuta do CG²⁸ (fl. 135 da peça 3) não contemplam aquela necessária para a aquisição de equipamentos, conforme informação prestada no documento SEI n.º 080085932 no processo SEI n.º 6018.2021/0094895-6, restando assim pendente a indicação da dotação sob n.º 84.10.10.302.3026.2.507.44505200.00.1.500.9001.0, representando parcial desacordo com o inciso VIII do artigo 92 da LF n.º 14.133/21;
- IV. A cláusula 14.7 da minuta do CG²⁹ (fl. 142 da peça 3) não detalha prazo para resposta a eventual pedido de repactuação de preços, em desacordo com o inciso XI do artigo 92 da LF n.º 14.133/21, bem como não especifica os critérios objetivos para reajustamento dos valores da contratação, em contraponto aos §§ 3.º e 4.º do mesmo artigo³⁰;
- V. Não foi incluída na minuta do CG a obrigação para a futura contratada cumprir exigências legais de reserva de cargos, em desacordo com o inciso XVII do artigo 92 da LF n.º 14.133/21;
- VI. A minuta do CG manteve o emprego da expressão “rescisão” (fls. 141/142 da peça 3), relativamente ao encerramento da contratação, em detrimento da expressão “extinção”, adotada na LF n.º 14.133/21, conforme conteúdo de seu Título III – Capítulo VIII (Das Hipóteses de Extinção dos Contratos).

Quando de sua manifestação prévia (peças 60/62), a ORIGEM registrou:

Em que pese a consideração exarada pelo TCM, compreendemos pela subsidiariedade, contanto que a norma de origem se fizer ausente e, se considerarmos todas as sugestões em consonância ao disposto na Lei nº 14.133/21, receamos macular a natureza dos Contratos de Gestão, que são

²⁸ Os recursos necessários para fazer frente às despesas decorrentes da contratação onerarão as dotações orçamentárias nº **84.10.10.302.3026.2.507.33508500.00.1.500.9001.0** e **84.10.10.302.3026.2.507.33508500.02.1.600.1168.0**; fontes 00, 02. (grifo no original)

²⁹ A alteração dos valores discriminados no plano de trabalho deverá ser documentalmente justificada pela CONTRATADA, nos termos do §1º e §2º do art. 104 da Lei Federal nº 14.133/2021, em prazo antecedente ao término do contrato.

³⁰ § 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

regidos por lei própria (Lei Municipal nº 14.132 de 24 de janeiro de 2006 e alterações, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 52.858 de 20 de dezembro de 2011). (fl. 4 da peça 60 e fl. 4 da peça 62)

[...]

Contudo, há de se convir que a CPCS não possui aptidão jurídica, sendo certo a importância de assistência jurídica para dirimir tais detalhes como: subsidiariedade (suplementar) e / ou analogia focando na semelhança entre eles, porém tratados em cada particularidades. (fl. 4 da peça 62)

A resposta da ORIGEM não oferta uma ponderação detalhada sobre os elementos destacados pela AUDITORIA, posto que, embora alguns possam carregar uma possível dinâmica mais próxima dos contratos administrativos, em detrimento dos contratos de gestão (tais quais os exemplos indicados nos itens II, IV e VI), os demais exemplos (itens I, III e V) cuidam de questões perfeitamente aplicáveis à natureza da contratação pretendida.

b) Critério(s)

Artigo 92 da LF n.º 14.133/21, consoante artigo 114 do DM n. 62.100/22.

c) Evidência(s)

Conteúdo da Minuta do Contrato de Gestão – Anexo IX do Edital (fls. 117/151 da peça 3 e fls. 118/145 da peça 68).

d) Causa(s)

A possível desatenção ao novo marco legal (LF n.º 14.133/21) e a incerteza sobre os limites de sua subsidiariedade podem ter ocasionado a situação encontrada.

e) Efeito(s)

Priva a peça fundamental da contratação (CG) da necessária e detida revisão e atualização.

3.3.3. Os parâmetros para monitoramento e aplicação de desconto por descumprimento de indicadores pactuados não guardam correlação com a Portaria SMS n.º 539/22

a) Situação encontrada

A Portaria SMS n.º 539/22, conforme sua ementa:

Atualiza os indicadores de qualidade e produção, bem como institui indicadores de monitoramento para os contratos de gestão e congêneres celebrados pela Secretaria Municipal da Saúde com organizações sociais de competência da Secretaria Executiva de Atenção Hospitalar, bem como dispõe sobre o acompanhamento assistencial desses contratos

Tal normativo entrou em vigor na data de sua publicação, em 13.08.22, aplicando-se ao presente chamamento, diante do inciso II de seu artigo 8.º:

Art. 8º Aplica-se o disposto neste

[...]

II – Aos contratos de gestão e congêneres celebrados após a data de sua publicação.

O § 4.º do artigo 9.º da referida portaria assim fixa:

§ 4º Nos casos de não alcance das metas previstas para os indicadores de qualidade e de produção, a Parceira poderá apresentar justificativa razoável no âmbito do caso fortuito ou força maior, a ser apreciada pela área técnica competente, que poderá acatá-la e entender pela não pertinência do desconto.

Ocorre que, diferentemente da Portaria SMS n.º 333/22³¹, **não há, na Portaria SMS n.º 539/22, margem de razoabilidade para os parâmetros das metas de qualidade e produção, devendo, s.m.j., ser compreendido o alcance de metas em seu sentido estrito e integral, ou seja, 100% (cem por cento) dos indicadores pactuados.** Nesse sentido, diante da redação atual da Portaria SMS n.º 539/22, não há respaldo para a margem de 90% (noventa por cento) de atingimento das metas, conforme indicado nas cláusulas 12.2, 12.2.1 e 12.2.3 da versão analisada do CG:

12.2 METAS DE PRODUÇÃO

As METAS DE PRODUÇÃO ASSISTENCIAL devem auferir 100% (cem por cento) do seu cumprimento, sendo certo que o atingimento de, no mínimo, 90% (noventa por cento), não implicará em desconto de produtividade, mediante as justificativas a serem averiguadas pela Coordenadoria de Assistência Hospitalar - CAH, quanto ao Hospital Adib Jatene.

12.2.1. O não cumprimento de no mínimo 90% (noventa por cento) implicará no desconto de 10% (dez por cento) sobre a proporção da produção assistencial, conforme os Parâmetros para pagamento e avaliação de desempenho (Anexo II); o desconto proporcional incidirá sobre 95% (noventa e cinco por cento) do valor total de custeio deste **CONTRATO DE GESTÃO**.

³¹ Ementa: Atualiza os indicadores de qualidade e produção e institui indicadores de monitoramento para os contratos de gestão celebrados pela Secretaria Municipal da Saúde com organizações sociais, bem como dispõe sobre o acompanhamento assistencial desses contratos.

[...]

12.2.3. A produtividade será avaliada trimestralmente em reunião da CTA e, em caso de não atingimento de no mínimo 90% (noventa por cento) das metas pactuadas, a Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde, nos termos de suas responsabilidades descritas no item 9.1 e seus subitens deste **CONTRATO DE GESTÃO**, aplicará o desconto proporcional, no mês subsequente à reunião de CTA. (grifo no original)

Tem-se ainda os §§ 5.º e 6.º do artigo 9.º da portaria, que assim indicam:

§ 5º Caso se observe, durante 3 (três) meses consecutivos, que os valores correspondentes aos indicadores de produção ou qualidade de um serviço são inferiores à meta, a área técnica competente deverá solicitar à Unidade Hospitalar o Plano de Providências referente àquele serviço.

§ 6º Aplica-se o disposto no § 3º deste artigo quando se verificarem, nos indicadores de produção, valores acima do parâmetro em 20% (vinte por cento) ou mais durante 3 (três) meses consecutivos.

A redação atual permite depreender que, para a área técnica demandar o plano de providência, deve ocorrer o descumprimento das metas durante 3 (três) meses ou nos casos de resultados acima do parâmetro em 20% (vinte por cento) ou mais, durante 3 (três) meses. No entanto, a cláusula 12.2.5 da minuta do CG vai de encontro à norma ao estabelecer margem de razoabilidade para apuração das metas (abaixo de 90% – noventa por cento), além de não tratar de casos em que o cumprimento for acima do previsto:

12.2.5. Em caso de execução abaixo de 90% (noventa por cento) das metas de produção assistencial por período maior de 3 (três) meses consecutivos, além do desconto previsto no item 12.1.6. e 12.2.1, será realizada a revisão das metas de produção assistencial pactuadas, dos recursos humanos estimados para execução das atividades contratadas, assim como a revisão do Plano Orçamentário de Custeio, com base na análise de eventuais mudanças na demanda assistencial formalizando as necessárias alterações por meio de Termo Aditivo ao presente contrato.

Nesse sentido, as cláusulas 12.2, 12.2.1 e 12.2.3 e 12.2.5 da minuta do CG inicialmente analisada pela AUDITORIA (fl. 139 da peça 3) infringiam a Portaria SMS n.º 539/22.

Quando de sua manifestação prévia (peças 60/62), a ORIGEM registrou:

Para complementar foi publicado (081432061) o Manual de Indicadores Hospitalares: que complementa a Portaria Nº 539 de 12 de Agosto de 2022; com maior detalhamento e clareza dentro das especificidades de cada serviço, guardando relação com as informações sumarizadas no Termo de Referência. Estará pactuado metas com a empresa vencedora do certame de acordo com o

cronograma de implantação e sendo revisto após o período de 180 iniciais da execução, onde ficará mais clara a atuação assistencial a população e as referência e contrarreferências. (fl. 6 da peça 62)

Vê-se, porém, que o referido manual nada tratou sobre os parâmetros de descontos e margem de razoabilidade para sua aplicação e/ou revisão de metas, concentrando-se somente na definição e parametrização dos indicadores que seriam aplicados às unidades hospitalares.

Ocorre ainda que, na minuta do CG publicizada pela ORIGEM (peça 68), foi excluída a anterior cláusula 12.2.1, registrando-se ainda que tal exclusão prejudica a compreensão da cláusula 12.2.5 do CG, a qual ainda faz remissão à citada cláusula 12.2.1 (fl. 140 da peça 68).

De toda a feita, mantém-se as impropriedades indicadas pela AUDITORIA, diante da atual redação da Portaria SMS n.º 539/22, posto que:

- Não há respaldo normativo para a margem de 90% (noventa por cento) de atingimento das metas para aplicação de descontos, conforme indicado na cláusula 12.2.3 da minuta do CG (fl. 140 da peça 68), tampouco para o percentual mínimo de avaliação de desempenho fixado no Anexo II da Minuta do CG, de 85% – oitenta e cinco por cento (fl. 147 da peça 68);
- A fixação da margem de 90% (noventa por cento) para considerar a consecução de períodos abaixo do pactuado, conforme cláusula 12.2.5 da minuta do CG (fl. 140 da peça 68), não se alinha com o normativo, além de não constar a hipótese dos casos em que o cumprimento das metas for acima do previsto, o que também ensejaria a revisão dos indicadores;
- O percentual mínimo de avaliação de desempenho fixado no Anexo II da Minuta do CG, de 85% – oitenta e cinco por cento (fl. 147 da peça 68), para aplicação de reflexo no custeio mensal, difere do valor mínimo contido nas cláusulas 12.2 e 12.2.3 da minuta do CG (fl. 140 da peça 68), de 90% (noventa por cento), para ausência de aplicação de descontos.

Acresce-se ainda a observada incorreção referencial encontrada a partir da exclusão da anterior cláusula 12.2.1 da minuta do CG, sem a renumeração dos itens seguintes e sem a correlação adequada com a cláusula 12.2.5.

b) Critério(s)

§§ 4.º e 5.º do artigo 9.º da Portaria SMS n.º 539/22.

c) Evidência(s)

Cláusulas 12.2 a 12.2.5 da Minuta do Contrato de Gestão – Anexo IX do Edital (fl. 139 da peça 3 e fls. 140/141 da peça 3).

d) Causa(s)

A complexidade do tema e a recente elaboração do manual previsto no artigo 7.º da Portaria SMS n.º 539/22 (o qual deveria ser divulgado até setembro de 2022) podem ter concorrido para a situação encontrada.

e) Efeito(s)

Explícito descumprimento de norma interna da ORIGEM.

3.3.4. Os indicadores de produção, qualidade e monitoramento não correspondem àqueles fixados pela Portaria SMS n.º 539/22

a) Situação encontrada

O Anexo III da minuta do CG – MATRIZ DE INDICADORES DE EFETIVIDADE / RH / QUALIDADE (fl. 147 da peça 3 e fl. 148 da peça 68) – apresenta os indicadores aplicáveis à execução da futura contratação:

Quadro 3 – Indicadores Previstos na Minuta do CG

Desempenho de Efetividade		Recursos Humanos / Indicadores Qualitativos	
1	Taxa de ocupação operacional hospitalar geral	1	Quantidade de profissionais por leito/ RDCs, COREN, CREFITO
2	Taxa de ocupação operacional hospitalar, por clínicas		
3	Média de permanência por clínicas (maternidade, UTI adulto e pediátrica e neonatal, clínica cirúrgica)	2	Plano de capacitação multiprofissional anual
4	Intervalo de substituição		
5	Taxa de mortalidade institucional	3	Percentual de capacitação multiprofissional / mês > 50%
6	Nº de pacientes com tempo de permanência hospitalar maior 30 dias		
7	Nº de cirurgias / sala cirúrgica / mês	4	Taxa de acidente de trabalho com afastamento > 15 dias até 14%
8	Taxa de cirurgias por porte		
9	Nº de leitos operacionais / mês	5	Taxa de cancelamento de cirurgias eletivas (motivo institucional) < = 5%
10	Nº pacientes internados / mês		

Fonte: Anexo III da Minuta do CG – Anexo IX do Edital (fl. 147 da peça 3).

Ocorre que tais indicadores não se coadunam integralmente com o rol daqueles referenciais apresentados no Anexo I da Portaria SMS n.º 539/22, a saber:

Quadro 4 – Indicadores Quantitativos Fixados na Portaria SMS n.º 539/22

Indicadores Quantitativos Gerais para Monitoramento	
<i>Pronto Socorro</i>	
1	% DE PACIENTES QUE TIVERAM O RISCO CLASSIFICADOS
2	TEMPO MÉDIO DE ESPERA PARA ATENDIMENTO MÉDICO APÓS CLASSIFICAÇÃO DE RISCO, POR GRAU DE RISCO (AMARELO)
3	NOTIFICAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, SEXUAL E OUTRAS VIOLÊNCIAS, NO MÊS
4	% de atendimento por especialidade
5	Nº de atendimentos gerais
<i>Internação</i>	
1	TAXA DE OCUPAÇÃO OPERACIONAL HOSPITALAR GERAL
2	TAXA DE OCUPAÇÃO OPERACIONAL HOSPITALAR, POR CLÍNICAS
3	MÉDIA DE PERMANÊNCIA POR CLÍNICAS (maternidade, UTI adulto e pediátrica e neonatal, clínica cirúrgica)
4	INTERVALO DE SUBSTITUIÇÃO por clínica
5	TAXA DE MORTALIDADE INSTITUCIONAL
6	Nº PACIENTES COM TEMPO DE PERMANÊNCIA HOSPITALAR MAIOR 30 DIAS
7	Nº DE CIRURGIAS/SALA CIRÚRGICA/MÊS
8	TAXA DE CIRURGIAS POR PORTE (Pequeno, médio e grande)
9	Nº de leitos operacionais/mês
10	Nº de pacientes internado/mês
11	Taxa de cancelamento de cirurgias (motivo)
<i>Recursos Humanos</i>	
1	Quantidade profissionais por leito
2	Índice de treinamento
3	Taxa de acidente de trabalho com afastamento

Fonte: Anexo III da Minuta do CG – Anexo IX do Edital (fl. 147 da peça 3).

Ademais, a minuta do CG também não contempla os indicadores qualitativos fixados em consonância com o § 4.º do artigo 5.º da Portaria SMS n.º 539/22, relativos às comissões hospitalares e contidos no documento SEI n.º 068926074 no processo SEI n.º 6018.2022/0062444-3:

Quadro 5 – Indicadores Qualitativos Fixados na Portaria SMS n.º 539/22

Indicadores Qualitativos Monitoramento Hospitalar	
1	COMISSÃO DE ÉTICA
2	COMISSÃO DE ÓBITO
3	COMISSÃO DE PRONTUÁRIO
4	COMISSÃO SCIH
5	COMISSÃO DE SEGURANÇA DO PACIENTE
6	OUVIDORIA

Fonte: Documento SEI n.º 068926074 no processo SEI n.º 6018.2022/0062444-3³².

³² Registre-se que não houve publicação no DOCSF do conteúdo desses Indicadores Qualitativos de Monitoramento Hospitalar.

É importante destacar que a incerteza ou imprecisão sobre os devidos indicadores que serão aplicados na execução do futuro CG traz riscos à sua efetivação, considerando inclusive a sua natureza, que é de contrato de resultados.

Quando de sua manifestação prévia (peças 60/62), a ORIGEM registrou:

Para complementar foi publicado (081432061) o Manual de Indicadores Hospitalares: que complementa a Portaria Nº 539 de 12 de Agosto de 2022; com maior detalhamento e clareza dentro das especificidades de cada serviço, guardando relação com as informações sumarizadas no Termo de Referência. Estará pactuado metas com a empresa vencedora do certame de acordo com o cronograma de implantação e sendo revisto após o período de 180 iniciais da execução, onde ficará mais clara a atuação assistencial a população e as referência e contrarreferências. (fl. 6 da peça 62)

Registramos que o Manual de Indicadores Hospitalares apresentado, apesar de trazer novos indicadores hospitalares, não previu como medidor o “nº de leitos operacionais/mês” e o “nº de pacientes internados/mês”, dados relevantes para analisar a eficiência hospitalar e que estão previstos na Portaria SMS nº 539/22.

Apesar da informação prestada pela área técnica, não houve qualquer alteração no conjunto de indicadores apontados no Anexo III da minuta publicizada do CG (fl. 148 da peça 68), que restou idêntico àquele outrora analisado pela AUDITORIA (fl. 147 da peça 3).

b) Critério(s)

Anexo I da Portaria SMS n.º 539/22.

c) Evidência(s)

Anexo III da Minuta do Contrato de Gestão – Anexo IX do Edital (fl. 147 da peça 3 e fl. 148 da peça 68).

d) Causa(s)

A demora para elaboração do manual previsto no artigo 7.º da Portaria SMS n.º 539/22 pode ter contribuído para a situação encontrada.

e) Efeito(s)

Dissonância com norma interna da ORIGEM e fragilização da execução do futuro CG.

3.3.5. Os indicadores adotados não apresentam de forma objetiva os critérios de avaliação e monitoramento do CG, com prejuízo ao § 2.º do artigo 89 da LF n.º 14.133/21

a) Situação encontrada

Confrontando o conteúdo dos Anexos II (PARÂMETROS PARA PAGAMENTO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO) e III (MATRIZ DE INDICADORES DE EFETIVIDADE / RH / QUALIDADE) da minuta do CG (fls. 146/147 da peça 3 e fls. 147/148 da peça 68), não se identificam valores para todos os indicadores de produção (Desempenho de Efetividade) pactuados³³ e tampouco há parâmetros objetivos que permitam conhecer de forma efetiva como se dará a medição dos indicadores de Recursos Humanos / Qualitativos.

Quanto aos indicadores de desempenho de efetividade, considerar que seu monitoramento se dará pelo “Acompanhamento mensal através da SEH/CAH com parâmetros norteados através do Ministério da Saúde” (fl. 147 da peça 3 e fl. 148 da peça 68) pode ser natural em virtude da natureza do equipamento de saúde, o qual depende da demanda dos usuários dos serviços. Todavia, a ausência inicial de parâmetros mínimos para tais quesitos, considerando as definições atuais da ORIGEM e/ou do Ministério da Saúde, sujeita a futura contratada a uma incerteza desproporcional até mesmo para precificar seus serviços e apresentar sua proposta ao chamamento público.

Em consequente, no tocante aos indicadores qualitativos e de recursos humanos, a partir das informações apresentadas, não é possível conhecer os níveis e limites que levarão à apuração das pontuações analisadas mensalmente, ou seja, não é possível depreender o que seria necessário e suficiente para se receber uma nota máxima ou uma nota mínima (ou até mesmo zerada). Sem o nivelamento e a metodologia de como será tal pontuação, seu emprego fica

³³ Consta valoração somente de: Saídas = 480 / Atendimento PS = Média de série histórica mensal = 9.400 Clínica Média, Clínica Cirúrgica, Ortopedia e Pediatria. / Paciente/dia = 4800. Compreendendo 204 leitos de internação e 26 leitos de Pronto Socorro, 20 Leitos de UTI adulto, 10 Leitos UTIs pediátrica, 28 leitos de pediatria, 60 leitos de enfermaria cirúrgica, 60 leitos de clínica medica; 02 salas cirúrgicas. (peça 3, fl. 146)

carregado de extrema subjetividade, colocando assim a futura contratada em polo bastante desfavorável na futura execução do CG.

Destaca-se que a relevância da definição de tais elementos impacta profundamente a execução do CG, considerando a possibilidade de aplicação de descontos frente ao descumprimento das metas e indicadores pactuados.

Quando de sua manifestação prévia (peças 60/62), a ORIGEM registrou:

Lei Federal 14.133/2021 - Art.89, § 2º. Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

Solicitamos o encaminhamento à SEAH/CAH, uma vez que exercem o melhor perfil para aclarar este item. (fl. 5 da peça 62)

[...]

Para complementar foi publicado (081432061) o Manual de Indicadores Hospitalares: que complementa a Portaria Nº 539 de 12 de Agosto de 2022; com maior detalhamento e clareza dentro das especificidades de cada serviço, guardando relação com as informações sumarizadas no Termo de Referência. Estará pactuado metas com a empresa vencedora do certame de acordo com o cronograma de implantação e sendo revisto após o período de 180 iniciais da execução, onde ficará mais clara a atuação assistencial a população e as referência e contrarreferências. (fl. 6 da peça 62)

Ocorre que o manual elaborado não trouxe parâmetros e metodologia para a efetiva apuração das pontuações a serem analisadas mensalmente a partir dos resultados alcançados com o CG.

Esta AUDITORIA compreende o avanço alcançado pela ORIGEM com a inclusão do Anexo IV (ATIVIDADES ESPERADAS) à minuta do CG (fls. 172/173 da peça 68), todavia não se encontra ainda previsto, de forma objetiva, a forma de como se dará a apuração da pontuação dos diferentes indicadores de monitoramento do CG, sendo esta uma etapa crucial para avaliar seu sucesso e efetividade, e que precisa estar adequadamente balizada para a celebração da parceria.

b) Critério(s)

Princípio da segurança jurídica (artigo 5.º da LF n.º 14.133/21) e § 2.º do artigo 89 da LF n.º 14.133/21³⁴.

c) Evidência(s)

Anexos II e III da Minuta do Contrato de Gestão – Anexo IX do Edital (fls. 146/147 da peça 3 e fls. 147/148 da peça 68).

d) Causa(s)

A pendência de revisão da Portaria SMS n.º 539/22 e a demora para elaboração de manual nela prevista, aliadas à complexidade da gestão de um equipamento hospitalar, provocam a situação encontrada.

e) Efeito(s)

Fragilização do futuro monitoramento da execução contratual e risco à qualidade dos serviços públicos municipais de saúde que serão ofertados no equipamento.

3.3.6. Não há clareza sobre os efeitos das futuras parcerias com entidades, para a certificação da unidade como Hospital de Ensino, à execução do CG

a) Situação encontrada

A modelagem inicial planejada pela ORIGEM para o Hospital Municipal Adib Jatene guarda relevante peculiaridade, conforme se depreende da apresentação juntada ao processo de contratação (peça 17).

Tem-se que um dos objetivos na gestão do equipamento de saúde era **“o apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão ao ensino aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública”** (fl. 7 da peça 17).

Para tal, o hospital contaria com a seguinte estrutura:

³⁴ § 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

- 1 - AS UNIDADES DE INTERNAÇÃO SERÃO ADMINISTRADAS E SOB RESPONSABILIDADE PELA UNIVERSIDADE PARCEIRA, NÃO ONEROSO PARA A MUNICIPALIDADE; INCLUINDO TODOS OS PROCEDIMENTOS ADVINDO DAS INTERNAÇÕES;
- 2 - A UNIDADE DE HOSPITAL DIA SEGUE OS MESMOS MOLDES DA UNIDADE DE INTERNAÇÃO, SEM ÔNUS PARA O MUNICÍPIO;
- 3 - A UNIDADE DE PRONTO SOCORRO SERÁ ADMINISTRADA TAMBÉM PELA PARCEIRA, PORÉM O FINANCIAMENTO DO CONTRATO SERÁ CUSTEADO PELO MUNICÍPIO;
- 4 - OS TERCEIRIZADOS FARÃO PARTE DO FINANCIAMENTO DO MUNICÍPIO NO CONTRATO DE GESTÃO.

Via-se assim a participação de uma figura adicional para a gestão do hospital, a saber: uma universidade parceira, sendo este um requisito para o enquadramento como Hospital de Ensino, em consonância com a Portaria Interministerial n.º 285/15.

Ocorre que, dada toda a conjuntura excepcional a que foi submetido o equipamento (pandemia de COVID-19, gestões emergenciais, recente alteração para “porta aberta”, etc.), tal plano inicial foi alterado, de modo a transferir à futura contratada a responsabilidade de formar parceria com instituição de ensino e se adequar para a certificação como Hospital de Ensino.

Tal situação é verificada a partir do conteúdo inicial das cláusulas 4.34 e 4.35 da minuta do CG (fl. 126 da peça 3):

4.34. A **CONTRATADA** tem a responsabilidade de buscar parcerias com entidades privadas, ou não, que atuem na educação da Saúde multiprofissional, especialidades médicas, residência de enfermagem em suas especialidades, residência fonoaudiologia, fisioterapia, nutrição, psicologia, especialidades médicas cirúrgicas e as demais profissões da Saúde, as quais possuam celebrações contratuais em nível Federal com a verba COAPES.

4.35. A **CONTRATADA** tem a responsabilidade de realizar as adequações pertinentes, segundo a legislação e as devidas Resoluções Normativas da Anvisa, condições necessárias ao funcionamento do Hospital Municipal Adib Jatene, bem como pleitear o Título de Hospital Municipal de Fortalecimento ao ensino em Saúde, na categoria profissionalizante. (grifo no original)

Ocorre que, tendo como referência os princípios da modelagem inicial pretendida pela ORIGEM, a participação da figura dos parceiros a serem buscados pela futura contratada gera incertezas a respeito de seu papel e atribuições e de como isso poderá afetar a execução do CG, principalmente no âmbito financeiro, haja vista que as parcerias podem trazer condições que onerem ou diminuam a necessidade de repasses pela Municipalidade.

Como citado acima, a proposta inicial era de que a universidade parceira fosse responsável pela unidade de internação e pela unidade de Hospital Dia, sem ônus para o município, enquanto a unidade de Pronto Socorro seria administrada pela parceira, porém com financiamento do município. Isso posto, **a falta de previsão de como se dará o ajuste com a universidade parceira traz dúvidas quando à responsabilidade da OS sobre esses serviços, bem como sobre a possível necessidade de reequilíbrio contratual, com a entrada de novo *player* na parceria.**

Inexistindo clareza e objetividade sobre os limites e critérios da correlação tripartite que futuramente ocorrerá, na prática, entre ORIGEM, OS e parceiro(s) educacional(is), sujeita-se o CG a ser celebrado a um risco desmedido para sua efetivação, considerando a possibilidade de impacto administrativo e financeiro, e, no mínimo, gera fragilidade e insegurança jurídica de como se dará o papel das partes para nortear as benesses que serão proporcionadas com o modelo inovador de Hospital de Ensino.

Quando de sua manifestação prévia (peças 60/62), a ORIGEM pontuou:

A unidade poderá no futuro com anuência de SMS, fazer parcerias para campo de ensino. Hoje, não há como definir a vantajosidade técnica e financeiro e seus efeitos, enquanto não estiver em pleno atividade de atendimento à população. (fl. 6 da peça 62)

Ademais, foi percebida alteração na cláusula 4.34 e da minuta do CG (fl. 127 da peça 68):

4.34. A CONTRATADA tem a responsabilidade, após período de série histórica de cirurgias e atendimento solicitar quando possível a habilitação como Hospital Escola. O qual atuará na educação em Saúde multiprofissional, especialidades médicas, com residências e graduandos em Saúde, para firmar através da contratualização por meio do COAPES – (Contrato Organizativo de Ação Pública de Ensino-Saúde). (grifo no original)

Nessa linha, a informação da ORIGEM ratifica a incerteza sobre os efeitos da futura habilitação do equipamento de saúde como Hospital Escola, de modo que ora se abre, a partir da alteração da referida cláusula, uma lacuna contratual genérica na qual a futura contratada não possui um prazo determinado para pleitear tal habilitação, podendo fazê-lo “quando possível”.

b) Critério(s)

Princípio da segurança jurídica (artigo 5.º da LF n.º 14.133/21) e § 2.º do artigo 89 da LF n.º 14.133/21.

c) Evidência(s)

Cláusulas 4.34 e 4.35 da minuta do CG (fl. 126 da peça 3 e fl. 127 da peça 68).

d) Causa(s)

A peculiaridade da modelagem adotada, para a gestão de um Hospital de Ensino, e as incertezas para sua configuração podem ter proporcionado a situação encontrada.

e) Efeito(s)

Insegurança e riscos para a execução do futuro CG, enquanto não delimitados os parâmetros para atuação dos parceiros para a certificação pretendida.

3.3.7. A minuta do Contrato de Gestão apresenta diversos normativos que não se encontram vigentes e/ou apresentam descrição incorreta

a) Situação encontrada

Ao analisar a íntegra da minuta do CG (fls. 117/151 da peça 3 e fls. 118/145 da peça 68), foi possível encontrar vários normativos que não se encontram em vigor na presente oportunidade ou que indicam descrição inadequada:

Quadro 6 – Normativos Vencidos e/ou Incorretos na Minuta do CG

Cláusula	Fl. das Pç. 3 e 68	Normativo	Situação	Fonte
Preâmbulo do CG	117 / 118	Decreto Municipal nº 62.100, de 27 de dezembro de 2021	Numeração correta: DM n.º 62.100/22	Catálogo de Legislação Municipal
4.1.1.15.	121 / 122	Portaria do Ministério da Saúde nº 1286 de 26/10/93	Revogada por Portarias n.º 358/06, 3.277/06 e 975/95 (parcialmente)	LEGISUS
4.1.1.15.	121 / 122	Portaria do Ministério da Saúde nº 74, de 04/05/94	Revogada por Portaria n.º: 448/02	LEGISUS
4.15	123 / 124	Resolução do CFM nº 1639/02	Revogada pela Resolução CFM n.º 1821/07	Normas CFM e CRM's
7.1.	130 / 131	Portaria nº 2.838, de 1º de dezembro de 2011	Revogada pela Portaria de Consolidação n.º 1, de 03.10.17	Legislação da ANVISA

Fonte: Catálogo de Legislação Municipal, em <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>; LEGISUS, em <https://snaegisusexterno.saude.gov.br/legisus-externo/>; Legislação da ANVISA, em <http://antigo.anvisa.gov.br/legislacao/>; Normas CFM e CRM's, em <https://portal.cfm.org.br/buscar-normas-cfm-e-crm/>, acesso em 21.03.23.

Quando de sua manifestação prévia (peças 60/62), a ORIGEM apontou:

O Ilmo. TCM elencou as normativas vencidas e/ou incorretas citadas no corpo do Contrato de Gestão, sem que a área técnica pertinente tenha constatado alusivo equívoco, tampouco a Coordenadoria Jurídica, uma vez que não constatamos no parecer jurídico encartado (079282800) tais apontamentos. Portanto, sugerimos o encaminhamento à COJUR, a fim de que, nas próximas minutas dos Contratos de Gestão, prestem orientação jurídica quanto às leis mencionadas no contrato. (fl. 5 da peça 62)

A despeito da observação da ORIGEM, esta AUDITORIA identificou a correção de algumas das cláusulas apontadas quando da elaboração do Relatório Preliminar (fl. 58 da peça 20), a saber: 4.2.2, 4.7 e alíneas “c” e “e” da 4.7.1, observando, quanto a esta última, que houve exclusão da norma que antes estava contida à alínea “e”, sem o necessário ajuste da numeração sequencial, e que a ORIGEM promoveu ainda relevante modificação na alínea “h” da mesma cláusula.

Todavia, em que pesem as correções feitas, ainda restaram alguns itens com inadequação.

b) Critério(s)

Vigência dos normativos indicados no conteúdo da Minuta do Contrato de Gestão – Anexo IX do Edital (fls. 117/151 da peça 3 e fls. 118/145 da peça 68), frente ao efeito do princípio da eficácia (artigo 5.º da LF n.º 14.133/21) e § 2.º do artigo 89 da LF n.º 14.133/21.

c) Evidência(s)

Informações disponibilizadas em cada fonte de normativo (Catálogo de Legislação Municipal, LEGISUS, Legislação da ANVISA, Normas CFM e CRM's).

d) Causa(s)

A falta de revisão integral do conteúdo das minutas de edital da ORIGEM e o efeito das alterações de normas externas à Municipalidade podem contribuir para a situação encontrada.

e) Efeito(s)

Fragilização da futura execução contratual.

3.3.8. A minuta do Contrato de Gestão denota incorreções que podem prejudicar sua adequada compreensão

a) Situação encontrada

Ao analisar a íntegra da minuta do CG (fls. 117/151 da peça 3 e fls. 118/145 da peça 68), no tocante à redação e à estrutura lógica e sequencial do documento, foi possível identificar alguns itens que apresentam incorreção e/ou necessidade de ajuste ou melhoria:

Quadro 7 – Incorreções Encontradas na Minuta do CG

Cláusula	Fls. das Pç. 3 e 68	Conteúdo	Incorreção / Oportunidade de Melhoria
1.	118 e 147 / 119 e 148	São anexos deste CONTRATO DE GESTÃO: [...] Anexo III – Matriz de Indicadores de Qualidade;	Tal anexo encontra-se nomeado como “MATRIZ DE INDICADORES DE EFETIVIDADE / RH / QUALIDADE”.
1.1.	118 / 119	As atividades, ações e serviços previstos na modalidade de atenção hospitalar compreendem: urgência/emergência UTI adulto e infantil, regime de internação cirúrgico e clínica médica, exames de apoio diagnóstico, conforme Termo de Referência – Anexo I.	Redação dúbia se deve se referir ao Anexo I do TR ou o Anexo I do CG, ou ainda outro, caso o TR seja anexado ao CG
3.10.	120 / 121	Mensalmente ³⁵ , ou quando solicitado pela CONTRATANTE, a CONTRATADA deverá entregar em meio eletrônico relatório atualizado de patrimônio para a Coordenadoria de Assistência Hospitalar – CAH.	O uso do conectivo “ou” tem permitido às OS’s compreender que não seria necessária a entrega trimestral se não houver solicitação, de modo que eventual substituição pelo conectivo “e” poderia solucionar a discussão.
4.11.	123 / 124	A CONTRATADA deve utilizar a Ouvidoria SUS como o único canal de atendimento divulgado pelos serviços aos usuários SUS, em consonância ao previsto no art. 5º da Portaria nº 333/2022 – SMS.G.	Considerando haver portaria específica para os equipamentos hospitalares, a referência poderia se dar em função do artigo 6.º da Portaria SMS n.º 539/22.
4.23. h)	125 / 126	Diagnóstico pelo Código Internacional de Doenças (CID) não versão vigente à época da alta.	Uso de “não” no lugar de “na” para corresponder ao item “h” da cláusula 1.2.8 do TR.
6.1.	129 / 130	A CONTRATADA deverá enviar, nos termos estritos do objeto deste contrato à CONTRATANTE, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da data de assinatura do presente contrato, o Regulamento de aquisições para a contratação de obras e serviços, bem como para compras e alienações, previamente aprovado pelo Conselho de Administração da entidade, juntamente com a comprovação da aprovação, segundo artigo 4º, inciso VIII, da Lei 14.132, de 24 de janeiro de 2006.	Considerando a edição da Portaria SMS n.º 787/22, além da citação na cláusula 11.9 do CG, poderia ser destacada também aqui, relativamente ao envio e aprovação do documento.
6.4	129 / 130	A CONTRATADA deverá seguir as regras e procedimentos estabelecidos no Regulamento de Aquisições para a Contratação de Obras e Serviços, com tomada de preço e atenção ao CNAI do fornecedor, o qual deverá emitir notas fiscais com finalidade adequado dos materiais, insumos e dos medicamentos adquiridos, aprovado previamente pela CONTRATANTE, consoante descrito no item 6.1.	Consta “CNAI” em detrimento de “CNAE”

³⁵ Antes constou “Trimestralmente” (fl. 120 da peça 3).

Cláusula	Fls. das Pç. 3 e 68	Conteúdo	Incorreção / Oportunidade de Melhoria
7.3	130 / 132	As marcas e logotipos da CONTRATADA deverão seguir os modelos definidos pela CONTRATANTE, para utilização de uniformes objetos deste contrato, conforme ANEXO IV. Os mesmos modelos deverão ser seguidos na confecção de impressos, respeitando-se a proporção de dimensionamento, ou seja, os logos da CONTRATADA e do SUS deverão corresponder a 70% do logo da Prefeitura Municipal de São Paulo – Secretaria Municipal da Saúde.	Anexo referenciado encontra-se incorreto
8.1	130 / 132	8.1. Disponibilizar à CONTRATADA os meios necessários à execução do objeto, incluindo os recursos financeiros, de acordo com Plano Orçamentário e Cronograma de Desembolso (Anexo V), conforme previsto neste CONTRATO DE GESTÃO e conforme as disponibilidades orçamentárias.	Anexo referenciado encontra-se incorreto
8.6.2.1.	131 / 132	Metas estabelecidas, quanto o cumprimento da Tabela de RH dimensionado no Anexo I, adotando medidas de agilidade das contratações;	Anexo referenciado encontra-se incorreto
10.1.3.	134 / 135	A CONTRATADA deverá possuir conta corrente única, específica e exclusiva para cada Contrato de Gestão, constando como titular a CONTRATADA, junto ao Banco do Brasil, para movimentações bancárias referentes aos repasses de recursos da FONTE SUS – FEDERAL (fonte 02), fonte Municipal (00).	Consta “fonte Municipal (00)” em detrimento do conteúdo da cláusula, relativa a fonte 02 – Federal.
10.2.1.	135 / 136	Pela prestação dos serviços objeto deste Contrato de Gestão, especificados no Anexo I – Descritivo Técnico dos Serviços, a CONTRATANTE repassará à CONTRATADA, no prazo e condições constantes neste instrumento, bem como no Anexo Técnico II – Plano orçamentário, a importância global do CONTRATO DE GESTÃO para o período de 12 (doze) meses, o valor de R\$ 296.567.647,20 (duzentos e noventa e seis milhões, quinhentos e sessenta e sete mil, seiscentos e quarenta e sete reais e vinte centavos).	Anexo referenciado encontra-se incorreto
12.1.	138 / 139	Cabe à Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde – CPCS, proceder aos descontos deliberados mensalmente, pela não conservação da Equipe exigida conforme RDCs vigentes e atualizadas até a realização dos Planos de Trabalho. e Conselhos de Classes, através do envio de relatórios da Coordenadoria de Assistência Hospitalar - CAH. ³⁶	Para padronização e evitar risco de incorreta interpretação, poderia ser avaliado o uso do termo adotado ao longo das demais cláusulas: “Equipe Dimensionada” em detrimento de “Equipe exigida conforme RDC e Conselhos de Classes”
12.4.2.	140 / 141	Os indicadores da parte variável serão avaliados pela Coordenadoria de Assistência Hospitalar – CAH, conforme os parâmetros apresentados no Anexo - Descritivo Técnico dos Serviços, item III – Indicadores de Acompanhamento da Contratação.	Anexo referenciado encontra-se incorreto

Fonte: Minuta do CONTRATO DE GESTÃO contida no Edital (fls. 117/151 da peça 3 e fls. 118/145 da peça 68).

Quando de sua manifestação prévia (peças 60/62), a ORIGEM registrou:

³⁶ Antes constou: “Cabe à Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde – CPCS, proceder aos descontos deliberados mensalmente, pela não conservação da Equipe exigida conforme RDC e Conselhos de Classes, através do envio de relatórios da Coordenadoria de Assistência Hospitalar – CAH”. (fl. 138 da peça 3)

Por fim, aproveitamos o ensejo para informar que o Chamamento Público 004/2023 - SMS/SERMAP-CPCS foi suspenso, conforme publicação no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 24 de março de 2023 (080502393).

Desta maneira, em prol de prover melhorias a este Edital, bem como àqueles que ainda virão, todas as notas lavradas pelo TCM serão apreciadas e adequadas ao certame. (fl. 5 da peça 62)

[...]

Cientes de que o TCM poderá solicitar alterações após avaliar as informações prestadas por SMS. (fl. 6 da peça 62)

Observa-se, a partir da nova minuta encontrada quanto ao CG (peça 68) que não houve modificações para sanar as inconsistências identificadas pela AUDITORIA.

b) Critério(s)

Princípio da Transparência (artigo 5.º da LF n.º 14.133/21) e § 2.º do artigo 89 da LF n.º 14.133/21.

c) Evidência(s)

Conteúdo da Minuta do Contrato de Gestão – Anexo IX do Edital (fls. 117/151 da peça 3 e fls. 118/145 da peça 68).

d) Causa(s)

A pendência de revisão integral do conteúdo das minutas de edital da ORIGEM, sob elaboração de atualizadas versões, pode ter levado à situação encontrada.

e) Efeito(s)

Fragilização da futura execução contratual.

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

Nos termos do artigo 2.º da Resolução n.º 18/19 desta Corte de Contas, o Relatório Preliminar da AUDITORIA (peça 20) foi remetido à ORIGEM para ciência e apresentação de manifestação prévia, consoante aos ofícios que constam às peças 23/24 e 40, bem como às peças 31/32 e 48/49 quanto ao deferimento do pleito de dilação de prazo para resposta.

Considerando o conteúdo da manifestação prévia (peças 60/62), o qual consta nos processos SEI n.º 6018.2023/0028387-7 e 6018.2023/0028404-0, a ORIGEM apresentou defesa sobre todos os achados de auditoria, indicados nos subitens **3.1.1** a **3.3.8** do Relatório Preliminar (peça 20), porém não se manifestou sobre as propostas de encaminhamento, as quais restam submetidas ao crivo do Exmo. Conselheiro Relator.

Frente às informações prestadas, foram solucionados os achados de subitens **3.1.2**, **3.1.5**, **3.1.6** e **3.2.1**, bem como foram superados os achados de subitens **3.2.4**, **3.2.6** e **3.2.7**, conforme explicado em cada um desses subitens. Foram realizados pequenos ajustes de redação nos demais subitens subsistentes de forma a **rerratificá-los**.

Nota-se que as respostas a vários dos achados demandaram relevante modificação no edital da contratação (conforme se observa com a comparação entre as peças 3 e 66), culminando na resolução de diversas irregularidades, restando, todavia, a pendência de outros quesitos não solucionados a contento, o que reforça a importância da atuação concomitante desta Corte de Contas.

Em se tratando de manifestação prévia, depreende-se que restou cumprido o princípio preconizado na Resolução n.º 18/19, quanto a obter as ponderações iniciais do Gestor (na figura da SMS, enquanto CONTRATANTE), de forma que o respectivo contraditório ocorrerá oportunamente, inclusive com o posterior momento para manifestação da CONTRATADA.

5. CONCLUSÃO

Em sede de Relatório Conclusivo, concluímos que o procedimento de Chamamento Público, conforme Edital n.º 004/2023 – SMS/SEAH/SERMAP-CPCS, que tem como objeto a contratação de Organização Social para Gerenciamento e Execução de Ações, Serviços Médicos e Multiprofissionais Continuados, na Linha Integral de Cuidados, no Hospital Municipal Adib Jatene, **não reúne condições de prosseguimento**, pois apresenta impropriedades e/ou irregularidades, conforme achados detalhados nos subitens **3.1.1**, **3.1.4**, **3.2.2**, **3.2.3**, **3.2.5**, **3.2.8** e **3.3.1**.

Ademais, sem prejuízo de sua relevância e impacto no prosseguimento da contratação, há necessidade de providências e medidas corretivas por parte da ORIGEM, diante dos achados contidos nos subitens **3.1.3, 3.2.9, 3.2.10, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.3.6, 3.3.7 e 3.3.8**, destacando de antemão que, em que pese a discussão acerca da subsidiariedade da legislação aplicada diante da especificidade da contratação por meio de chamamento público, certo é que as análises realizadas visam à verificação dos riscos de se macular e comprometer a futura execução contratual do contrato de gestão.

Na oportunidade, registre-se que foi possível constatar a ocorrência de 5 (cinco) pedidos de esclarecimentos e 2 (dois) pedidos de impugnação ao edital, além de 2 (duas) representações, que tramitam nesta Corte de Contas nos processos TC/002086/2023 e TC/004156/2023, fatos estes que afetaram o prosseguimento do certame, considerando sua suspensão *sine die* (peça 18), e que destacam a relevância da contratação.

Frisa-se aqui o atual estágio da contratação, posto que, conforme documento SEI n.º 083778015 no processo SEI n.º 6018.2021/0094895-6, foi realizada, em 24.05.23, a sessão pública de recebimento e abertura de envelopes de habilitação, restando ora a análise, pela ORIGEM, da documentação apresentada pelas interessadas no certame.

6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

Não aplicável à natureza da presente fiscalização, conforme item 2.b da INF n.º 022/SFC/2022.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

A seguir é apresentada lista de sugestões de recomendações elaborada pela AUDITORIA para submissão ao crivo do Conselheiro Relator, que poderão contribuir para sanar deficiências identificadas:

7.1. Propostas de determinações

- 7.1.1.** Determinar à **Secretaria Municipal da Saúde**, que adote, antes do prazo de **celebração do Contrato de Gestão decorrente do presente chamamento público**, providências com vistas à **formalização no processo de contratação quanto à estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa prevista no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e declaração do ordenador da despesa**

de que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por estar em desacordo com o artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (subitem 3.1.1);

7.2. Propostas de recomendações

7.2.1. Recomendar à **Secretaria Municipal da Saúde**, que avalie a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:

- a) **Verificação da viabilidade de adoção de melhorias e inovações trazidas pela nova legislação atinente às contratações públicas, face à LF n. 14.133/21 e ao DM n.º 62.100/22, com vistas a prover o presente, e os demais chamamentos públicos, de medidas mais modernas e efetivas para seu processamento (subitem 1.2.3);**
- b) **Compatibilização recíproca entre o edital do chamamento público, a Portaria SMS n.º 539/22 e o Manual de Indicadores Hospitalares, promovendo as alterações cabíveis nos referenciais, com vistas a garantir o cumprimento do normativo (subitens 3.3.3, 3.3.4 e 3.3.5);**
- c) **Elaboração de novas minutas de editais, levando em conta a necessidade de atualização de normativos fora de vigência, melhoria da redação e construção lógica, possibilidade de incorporação de meios inovadores para o processamento da contratação (face à LF n. 14.133/21 e ao DM n.º 62.100/22) e adequação ao novo referencial de indicadores de qualidade, produção e monitoramento (Portaria SMS n.º 539/22), bem como as discussões realizadas na presente contratação e aquelas contidas no processo SEI n.º 6018.2023/0028404-0, com vistas a aprimorar a realização dos chamamentos públicos para unidades hospitalares (subitens 1.2.3, 3.2.9, 3.2.10, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.3.7 e 3.3.8);**
- d) **Atenção às ponderações e ressalvas exaradas pela Assessoria Jurídica da Pasta, com vistas a prover solução mais tempestiva de pendências já suscitadas em seu âmbito (exemplo no subitem 3.1.3); e**
- e) **Verificação do conteúdo do despacho autorizatório contido no documento SEI n.º 082674789 do processo SEI n.º 6018.2021/0094895-6, no tocante à minuta de edital referenciada, com vistas a regularizar a aprovação realizada, com a peça documental que contemple a totalidade do edital, inclusive a minuta do Contrato de Gestão (subitem 3.3).**

Em 07.07.23

THIAGO FERNANDES VILAS BOAS
Auditor de Controle Externo

MARIANA MENDES CRUZ FERREIRA
Supervisora de Controle Externo 8