

TC/001849/2023

Objeto: Edital - 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 da Secretaria Municipal da Saúde (HM Brasilândia) - PAF 2023

Interessado(s): Secretaria Municipal da Saúde (*), Luiz Carlos Zamarco, Associação Saúde em Movimento - Asm, Centro de Estudos e Pesquisa Dr. João Amorim - Cejam

Relator: Eduardo Tuma

Competência: PLENO

SENHORA ASSESSORA SUBCHEFE

Tratam os presentes autos de Acompanhamento de Edital do Chamamento Público de nº 004/2023- SMS.G/SEAH, promovido pela Secretaria Municipal da Saúde (SMS), cujo objeto é a celebração de 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 valor anual estimado é R\$ 296.567.647,20 e o prazo de vigência é de 60 meses.

A Coordenadoria IV apresentou Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital (peça 20), no qual concluiu que o procedimento não reunia condições de prosseguimento em razão de 10 irregularidades ou impropriedades constatadas e indicou a necessidade de providências com relação a outros 14 achados. Formulou propostas de recomendação.

Por ordem do Conselheiro Relator (peça 22), foi expedido ofício à Origem. A Secretaria Municipal de Saúde manifestou-se (peças 60 a 62).

A Auditoria elaborou Relatório Conclusivo de Acompanhamento de Edital (peça 70), no qual concluiu que o certame não reunia condições de prosseguimento em razão das impropriedades ou irregularidades:

“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.

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.

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.

3.2.3. Há subjetividade dos critérios de avaliação da pontuação técnica.

3.2.5. Previsão de prazo exíguo para impugnação ao edital.

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

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

Formulou propostas de determinação e de recomendação e indicou a necessidade de providências com relação aos seguintes achados:

“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.

3.2.3. Há subjetividade dos critérios de avaliação da pontuação técnica.

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

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

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.

3.3.3. Os parâmetros para monitoramento e aplicação de desconto por descumprimento de indicadores de produção ou qualidade não guardam correlação com a Port. SMS n.º 539/22;.

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

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.

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.

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

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

Por ordem do Conselheiro Relator (peça 72), foi expedido ofício à Origem para ciência e manifestação. A SMS manifestou-se (peças 83 e 84). Entre outras alegações, a Origem entendeu que o prazo para impugnação está de acordo com o art. 23 da Lei Municipal nº 14.141/06. Indicou, quanto ao art. 16 da

Lei Complementar nº 101/00, que, embora não tenha havido declaração do ordenador da despesa, o Chamamento foi autorizado pelo ordenador da despesa, com as indicações das dotações orçamentárias.

A Coordenadoria IV apresentou manifestação (peça 88), na qual concluiu pela manutenção dos achados do Relatório Conclusivo. Novos ofícios foram expedidos à Origem, por determinação do Conselheiro Relator (peças 89, 95 e 101), no entanto, a SMS não se manifestou na oportunidade (peça 106).

Os autos vieram a esta Assessoria Jurídica para ciência e manifestação, por determinação do Conselheiro Relator (peça 107).

Passo a me manifestar.

1- Irregularidades

A Auditoria apontou ausência de documentação em descumprimento do artigo 16 da LRF e em dissonância com o artigo 10 do DM n.º 62.147/23 (item 3.1.1). A Origem afirmou que o ordenador da despesa autorizou a abertura do procedimento.

A contratação pretendida configura expansão e aperfeiçoamento de ação governamental que importam aumento da despesa, hipótese descrita no art. 16 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal). É exigida, portanto, na instrução da fase interna do procedimento, estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesa de que há adequação com as leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentária e orçamentária anual.

No caso tratado nestes autos, tais elementos não se encontram na documentação da fase interna do procedimento. Em minha opinião, o despacho do ordenador de despesa que autorizou a abertura do procedimento, não substitui a documentação exigida, portanto, acompanho o apontamento. Da mesma forma, acompanho o apontamento de ausência de Nota de Reserva, exigida conforme disposição do art. 10, *caput*, do Decreto Municipal nº 62.147/23.

Destaco, por tratarem de questões cuja apreciação é essencialmente técnica, os seguintes apontamentos da Coordenadoria IV: inadequação da pesquisa de preços (item 3.1.4), ausência de informações de profissionais existentes no serviço e de histórico de consumo de medicamentos e produtos (item 3.2.2) e subjetividade dos critérios de avaliação da pontuação técnica (item 3.2.3).

Foi indicada a previsão de prazo exíguo para impugnação ao edital (item 3.2.5). Entendo que o disposto no art. 23 da Lei Municipal nº 14.141/06, invocado pela Origem, não se aplica ao caso da maneira pleiteada, visto tratar-se de prazos contados de forma inversa. Acompanho o apontamento e acrescento que a fixação dos prazos para impugnação deve observar a razoabilidade, considerando a complexidade do Edital.

A Auditoria também considerou irregular a exigência de reconhecimento de firma para documento de mandato de representante da OS (item 3.2.8). Embora a Origem tenha relatado que eventual falha foi suprida pelo reconhecimento da firma na sessão pública, a disposição editalícia está equivocada.

Constatou-se que a Minuta do Contrato de Gestão apresenta cláusulas incompatíveis com a contratação e a legislação de referência (item 3.3.1). A Origem reconhece que há falhas, embora as considere formais.

Ressalto que há questões relativas a pessoal e a bens a serem destinados ao CG, entre outras. Acompanho o apontamento.

2- Questões que demandam providências da Origem

Destaco, por tratarem de questões cuja apreciação é essencialmente técnica, os seguintes achados da Auditoria: ausência de parecer técnico sobre a atualização do Termo de Referência (item 3.1.3), subjetividade dos critérios de avaliação da pontuação técnica (item 3.2.3), o edital apresenta incorreções que podem prejudicar sua adequada compreensão (item 3.2.10) e a mesma falha ocorre na Minuta do Contrato de Gestão (item 3.3.8), desconformidade dos parâmetros para monitoramento e aplicação de desconto por descumprimento de indicadores de produção ou qualidade (item 3.3.3), desconformidade dos indicadores de produção, qualidade e monitoramento (item 3.3.4) e os indicadores adotados não apresentam de forma objetiva os critérios de avaliação e monitoramento do CG (item 3.3.5).

A Auditoria apontou que o Edital apresenta diversos normativos que não se encontram vigentes e/ou apresentam descrição incorreta (item 3.2.9) e o mesmo ocorre na Minuta do Contrato de Gestão (item 3.3.7). A Origem confirmou as falhas, mas alegou que alguns normativos revogados tiveram seus dispositivos repetidos nos normativos mais recentes e não haveria prejuízo ao Edital. Entendo que as falhas deveriam ter sido corrigidas pela Origem.

Foi indicado que 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 (item 3.3.2). A Origem sustentou que, tratando-se de Contrato de Gestão, aplicam-se a Lei Municipal nº 14.132/06 e o Decreto Municipal nº 52.858/11.

Quanto a este ponto, entendo que a Origem tem razão. Em minha opinião, a aplicação subsidiária da Lei Federal nº 14.133/21 não abrange a observância obrigatória das disposições do art. 92. Os Contratos de Gestão são regidos por lei especial que disciplina suas características próprias.

O regulamento municipal de tal legislação integrou, em sua redação, os termos da interpretação conforme a Constituição proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF.

Verificou-se que não há clareza sobre os efeitos das futuras parcerias com entidades, para a certificação da unidade como Hospital de Ensino, à execução do CG (item 3.3.6). A afirmação da Origem de que a hipótese de certificação seria decidida pela OS e pela Escola Municipal de Saúde é insuficiente, a meu ver.

Por fim, sugiro que, caso o procedimento tenha sido finalizado, seja intimada a OS vencedora do certame para o exercício do contraditório e da ampla defesa, conforme art. 116 do Regimento Interno desta Corte.

CONCLUSÃO

À vista do exposto, em razão das conclusões do item 1 desta Manifestação, opino pela irregularidade do Chamamento Público de nº 004/2023- SMS.G/SEAH, promovido pela Secretaria Municipal da Saúde (SMS).

É o que submeto à apreciação de Vossa Senhoria.

São Paulo, 29 de fevereiro de 2024

Vera Lúcia Braga Cocco
Auditora de Controle Externo
OAB/SP nº 252.302

VLBC/