

ANEXO DE CONTINUAÇÃO
ANÁLISE DO TERMO DO CONVÊNIO Nº 001/AHM/2020
(Processo SEI nº 6018.2020/0025152-0)

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de análise do Convênio nº 001/AHM/2020 firmado pela Autarquia Hospitalar Municipal com a CRUZ VERMELHA – FILIAL DE SÃO PAULO com vistas à implantação e disponibilização de 60 leitos (40 de internação - clínica médica e 20 de terapia intensiva adulto), aos usuários do Sistema Único de Saúde no hospital da entidade, conforme Plano de Trabalho e Plano Orçamentário apresentado, mediante parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, através desta Autarquia Hospitalar Municipal. A vigência do Termo de Convênio é de 04 (quatro) meses, a partir de 06.05.20 (Cláusula 9.1 – fl. 13 da Peça 7).

A conveniada atenderá aos usuários do SUS em suas dependências e com seus recursos humanos/técnicos, oferecendo diárias de UTI adulto e de internação clínica adulto para atendimento a pacientes suspeitos ou coronavírus positivo, em estrito atendimento ao disposto na RDC 7/2010 ANVISA e legislação pertinente.

A cláusula 2.4 do Termo de Convênio estabelece que a assistência à saúde prestada em regime de hospitalização, compreende o conjunto de atendimentos oferecidos ao paciente em sua admissão no hospital, incluindo-se todos os procedimentos terapêuticos necessários para o tratamento, exemplificados no extenso rol de serviços da cláusula 2.5 (fls. 3/4 da Peça 7).

É de responsabilidade exclusiva e integral da conveniada a contratação de pessoal suficiente e qualificado para a execução do objeto da contratação, mantendo as equipes de atendimento sempre completas, com número suficiente de profissionais (cláusula 3.2.12, fl. 6 da Peça 7).

A regulação do acesso às vagas contratadas junto à conveniada fica a cargo da SMS ou entidade por ela designada (cláusula 5.1, fl. 8 da Peça 7), sendo que a remoção do paciente para internação nos leitos da conveniada, bem como a remoção deste quando de sua alta de UTI para leitos de internação clínica da conveniente fica a cargo da conveniente.

2. ANÁLISE

2.1. Da justificativa apresentada pela SMS para celebrar o convênio (Item B-9 da planilha de análise)

À Peça 8, a AHM justifica a necessidade de ampliação da capacidade de atendimento com vistas a atender a demanda extraordinária por leitos hospitalares provocada pela pandemia do coronavírus no município:

Considerando a experiência adquirida em outros países nos quais a Epidemia se instalou inicialmente, no qual 20% dos infectados necessitaram de internação sendo 5% necessitando de cuidados em terapia intensiva adulto. Ainda, a elevada incidência em pacientes idosos e que a entubação orotraqueal precoce resulta em prognóstico mais favorável na evolução clínica destes pacientes;

[...]

Considerando a população exclusivamente dependente do Sistema Único de Saúde na cidade de São Paulo de 7.000.000 de habitantes, cerca de 1.400.000 poderão necessitar de internação e destes 70.000 poderão necessitar de cuidados de terapia intensiva adulto;

[...]

Considerando que em 11/03/2020 a Organização Mundial de Saúde decretou Pandemia pelo COVID 19 com 161.517 casos e 6.606 óbitos em 150 países em quatro continentes;

[...]

Considerando a ampliação da oferta de leitos de terapia intensiva adulto em conformidade com a RDC nº 007/2010 da ANVISA que dispõe sobre os requisitos mínimos para o funcionamento das unidades de terapia intensiva e dá outras providências nos seguintes quantitativos e leitos de internação (clínica médica para atendimento a pacientes com quadro respiratório), bem como, criação de áreas específicas de atendimento e observação nos Prontos Socorros dos Hospitais Municipais evitando o risco de cruzamento de pacientes com queixa respiratória e não respiratória (Pronto Socorro não COVID 19) através de aditamento de convênios da AHM e convênios e contratos de gestão da Secretaria Municipal de Saúde como Organizações Sociais de Saúde com a contratação de equipe médica multidisciplinar (médicos, enfermeiros, técnicos e/ou auxiliares de enfermagem, fisioterapeutas e pessoal de apoio administrativo):

[...]

Considerando que a rede hospitalar municipal com as medidas adotadas acima atingiu o limite de sua capacidade física e operacional; Considerando que média

de permanência do paciente COVID 19 em leito de terapia intensiva adulto é de 14 dias; O atual número de leitos de terapia intensiva adulto implantados ainda será insuficiente para atender a demanda dos usuários do Sistema Único de Saúde num agravamento do cenário epidemiológico; Por esta razão, a ampliação de leitos de terapia intensiva adulto através da contratualização do serviço na rede hospitalar privada (...) seria de grande valia no enfrentamento da Pandemia pelo COVID 19 (...).

Pelo exposto, justifica-se a necessidade de contratação dos 60 leitos objeto deste convênio, sendo que a Origem apresentou, à fl. 2 da Peça 8, o quantitativo de leitos de UTI adulto, de leitos de internação e de leitos de observação Pronto Socorro disponíveis nos hospitais municipais e UPAs do município, bem como nos hospitais de campanha em operação quando da celebração do convênio. Uma vez caracterizada a oferta existente de leitos, e demonstrado o cálculo que embasou a estimativa da demanda por leitos-COVID, considera-se justificada a celebração do convênio.

2.2. Da dispensa de Chamamento Público e da formalização do convênio (Item B-9 da planilha de análise)

Para a celebração do Convênio nº 001/AHM/2020 foi autuado o Processo Administrativo nº 6018.2020/0025152-0, o qual iniciou pela apresentação do plano de trabalho da Cruz Vermelha Brasileira – Filial de São Paulo (Peça 9).

Houve parecer da Assessoria Jurídica da AHM (Peça 10) com posicionamento favorável em relação à formalização do instrumento sob o ponto de vista jurídico-formal com base no caput e no inciso XXIV do art. 24 da LF 8.666/93¹ e no art. 4º da LF 13.979/2020², que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus.

No âmbito municipal, o DM 59.283/20, que declarou situação de emergência no município de

¹ 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

² Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

§ 3º Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido.

São Paulo, estabeleceu, em seu artigo 2º, a dispensa de licitação para bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública:

Art. 2º Para o enfrentamento da situação de emergência ora declarada, ficam estabelecidas as seguintes medidas:

I - poderão ser requisitados bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa;

II - nos termos do art. 24, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, fica autorizada a dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência.

Destaque-se que, instada a manifestar-se no processo, a Assessoria Jurídica da SMS assim pronunciou-se a respeito: “Em face do objeto, entendo que é cabível tanto por meio de contrato administrativo quanto convênio administrativo (art. 116 da Lei Federal nº 8.666/93 §1º do art. 199 da CF/88), mediante dispensa de chamamento público e/ou licitação.” (Peça 11).

No mesmo sentido, a Auditoria considera que diante do objeto pactuado e do cenário decorrente das declarações de situação de emergência no Município de São Paulo (DM 59.283/20) e de estado de calamidade pública (DM 59.291/20), e considerando que o convênio sob análise visa complementar os esforços realizados pelo município na gestão dos serviços de saúde, em especial no tocante ao enfrentamento da COVID-19, não há óbices para a formalização da parceria mediante convênio, por dispensa de chamamento público.

2.3. Do valor do Termo de Convênio (Item A-6 da planilha de análise)

O valor total estimado no Termo de Convênio é de R\$ 12.840.000,00 (fl. 1 da Peça 7). A forma de pagamento é o repasse mensal das parcelas, até o último dia útil do mês subsequente à execução da prestação. As parcelas são formadas por componentes fixos e variáveis, sendo que os variáveis estão atrelados ao cumprimento de metas quantitativas e qualitativas.

O plano orçamentário da conveniada, parte integralmente do Plano de Trabalho, consta da fl. 17 da Peça 9. Foram apresentados planos orçamentários separados para o fornecimento de leitos de UTI adulto e de internação clínica.

Não constam dos autos, porém, evidências de que a Origem tenha avaliado os valores apresentados pela contratada no plano orçamentário, o que compromete a justificativa dos preços praticados e infringe o art. 26, § único, III, da LF 8.666/93.

2.4. Do despacho de autorização exarado depois do início da vigência do convênio (Item C-11-b da planilha de análise)

Conforme cláusula 9.1 do Termo de Convênio (fl. 13 da Peça 7), o início da vigência do convênio deu-se em 06.05.20. O despacho de autorização, por sua vez, foi exarado em 13.05.20 (Peça 12) e, posteriormente, retiratificado em 05.06.20 (Peça 13) para fazer constar a data inicial de vigência do instrumento. Observa-se, portanto, que o despacho de autorização é posterior ao início da vigência do convênio.

A autorização deve, pela natureza jurídica do ato, ser prévia ao início da execução do ajuste. Nesse sentido, houve violação ao art. 18 do DM 44.279/2003.

2.5. Da previsão de Recursos Orçamentários e Dotação Onerada (Item C-11-c da planilha de análise)

A AHM autorizou a celebração do convênio com vigência a partir de 06.05.20, pelo período de 4 (quatro) meses, prorrogável a depender da evolução da pandemia, perfazendo o valor total de R\$ 12.840.000,00 - conforme plano orçamentário apresentado pela entidade (fls. 17/18 da Peça 9).

Conforme Notas de Empenho nº 2.062, de 02.06.20, e nº 2.086, de 04.06.20 – nos valores respectivos de R\$ 7.094.904,98 e R\$ 5.745.095,02 – observa-se que a Origem empenhou o montante total de R\$ 12.840.000,00, utilizando integralmente a fonte de recursos de transferências federais (Peças 14 e 15).

Pelo exposto, verifica-se que os empenhos foram realizados após a data de início da vigência do convênio, em infringência aos arts. 60 e 61 da Lei nº 4.320/64.

2.6. Da publicação do Convênio no DOC (Item C-11-e da planilha de análise)

A LM 13.278/2002, em seu art. 26, estabelece a publicação do instrumento celebrado no DOC, ainda que de forma de resumida, em até 20 dias a contar de sua assinatura.

O Termo de Convênio (Peça 7) teve seu extrato publicado no DOC de 06.06.20, à p. 65 (Peça 16), porém, apesar de encontrar-se devidamente assinado pelas autoridades competentes, nele não consta a data de sua celebração.

Sendo assim, fica impossibilitada a verificação do atendimento do prazo previsto no art. 26 da LM 13.278/2002.

2.7. Das demais observações em relação ao Convênio (Item C-12 da planilha de análise)

Inicialmente, registramos que a Cruz Vermelha Brasileira - Filial de São Paulo não faz parte da Listagem nº 03/2020 - Empresas Apenadas, publicada no DOC em 23.04.20 - págs. 31/33.

A seguir relacionamos outras inconsistências, além das mencionadas nos itens anteriores, verificadas em relação ao instrumento:

- A Origem incorreu em erro ao denominar o convênio ora sob análise como “Termo de Convênio nº 001/AHM/2020”. Observa-se que a mesma denominação foi utilizada no convênio celebrado entre a AHM e a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein, em 01.04.20.

- Não consta do PA nº 6018.2020/0025152-0 a demonstração de cumprimento do previsto no parágrafo 2º do art. 116 da LF nº 8.666/93, de que, assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

2.8. Da possibilidade de prorrogação do convênio (Item C-12 planilha de análise)

A Auditoria destaca que a cláusula 9.1 do Termo de Convênio (fl. 13 da Peça 7) estabelece a possibilidade de prorrogação do convênio “a depender da evolução da pandemia que em tempo se instala em território nacional”.

Consta do PA nº 6018.2020/0025152-0 a proposta, por parte da conveniada, de extensão do convênio por mais 4 meses. Até a conclusão dos trabalhos da Auditoria ainda não constava dos autos a apreciação da proposta por parte da Origem.

3. CONCLUSÃO (Item 13 da planilha de análise)

Da análise efetuada, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito do Termo de Convênio nº 001/AHM/2020, celebrado com a CRUZ VERMELHA – FILIAL DE SÃO PAULO para implantação e disponibilização de 60 leitos (40 de internação - clínica médica e 20 de terapia intensiva adulto) aos usuários do Sistema Único de Saúde no hospital da entidade, concluímos:

- 3.1. Foi justificada a necessidade de contratação dos leitos objeto do convênio por meio da evidenciação da oferta atual de leitos e da demonstração do cálculo que embasou a estimativa da demanda por leitos durante a pandemia da COVID-19 (**subitem 2.1**);
- 3.2. Diante do objeto pactuado e do cenário decorrente das declarações de situação de emergência no Município de São Paulo (DM 59.283/20) e de estado de calamidade pública (DM 59.291/20), e considerando que o convênio complementa os esforços realizados pelo município no tocante ao enfrentamento da COVID-19, não há óbices para a formalização da parceria mediante convênio, por dispensa de chamamento público (**subitem 2.2**);
- 3.3. Não constam dos autos evidências de que a Origem tenha avaliado os valores apresentados pela contratada no plano orçamentário, o que compromete a justificativa dos preços praticados e infringe o art. 26, § único, III, da LF 8.666/93 (**subitem 2.3**);
- 3.4. O despacho de autorização foi exarado depois do início da vigência do convênio, o que, pela natureza jurídica do ato, representa violação ao art. 18 do DM 44.279/2003 (**subitem 2.4**);
- 3.5. Os empenhos realizados foram intempestivos, pois foram efetuados após a data de início da vigência do convênio, em infringência aos arts. 60 e 61 da Lei nº 4.320/64 (**subitem 2.5**);
- 3.6. O Termo de Convênio assinado não informa a data de celebração do instrumento, impossibilitando a verificação do atendimento do prazo previsto no art. 26 da LM 13.278/2002 para a sua publicação, ocorrida em 06.06.20 (**subitem 2.6**);

- 3.7.** O convênio foi erroneamente denominado “Termo de Convênio nº 001/AHM/2020”. A mesma denominação havia sido utilizada anteriormente no convênio celebrado em 01.04.20 entre a AHM e a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein (**subitem 2.7**);
- 3.8.** Não houve demonstração do cumprimento do previsto no parágrafo 2º do art. 116 da LF nº 8.666/93, de que, assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva (**subitem 2.7**).

Em 21.08.20

FRANCISCO SCATTOLIN FILHO
Agente de Fiscalização

RAFAEL VALVERDE ARANTES
Supervisor de Equipes de Fiscalização e
Controle 7