EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-000.826.16-82

REPRESENTAÇÃO. CHAMAMENTO PÚBLICO. SMS. Seleção de organização social para o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde. Unidades de Saúde da Sé. Ausente prova de cidadania. Exercício do direito de petição. CONHECIDA excepcionalmente. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 5º, XXXIV, 'a', CF/88.

2.895ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer excepcionalmente da inicial, tendo por fundamento o exercício do direito de petição, consagrado no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea 'a', da Constituição Federal.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, quanto ao mérito, considerando que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte entendeu que a representação "(...) não trouxe documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade, o que a torna demasiadamente genérica, impossibilitando a análise técnica aprofundada dos quesitos apresentados (...)" fls. 97vº dos autos, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte que realize, em autos apartados, a análise do Contrato de Gestão 023/2016-SMS.G/NTCSS, firmado pela Secretaria Municipal da Saúde com a IABAS – Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde, em decorrência do Chamamento Público 03/2015/SMS.G/NTCSS, conforme Diário Oficial de 10.05.2016, bem como da respectiva execução contratual.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à representante e à representada, nos moldes do artigo 58 do Regimento Interno desta Corte, e, após as demais comunicações de praxe, o arquivamento do feito.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 19 de outubro de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Cuida-se, nestes autos, da representação formulada por MARIA DE FÁTIMA GONÇALVES FERNANDES, em face da Secretaria Municipal da Saúde, na qual se objetiva a suspensão do Chamamento Público 003/2015-SMS.G/NTCSS, que tem por objeto a seleção de Organização Social para gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Supervisão Técnica de Saúde Sé (PA 2015-0.229.383-4).

A Representante, em síntese, insurgiu-se contra o chamamento público alegando, que:

"Os últimos territórios ao passarem por esse processo são referentes às supervisões técnicas de saúde: Butantã, Santana, Tucuruvi, Jaçanã, Tremembé e Centro. Sendo que Santana já havia sido contemplada por uma OS, que não assumiu o território. Nos editais dos territórios citados foi priorizado somente o orçamento, o menor valor, desconsiderando a qualidade técnica das OS's concorrentes, diferente dos editais dos demais territórios. Permitindo inclusive que uma OS do Rio de Janeiro (IABAS – Instituto de Atenção Básica e Avançada a Saúde), que possui pendências financeiras em São Paulo (Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 08/01/2016, pág. 25 – processo: 2012-0.251.059-7), concorresse a esses territórios e fosse contemplada com as regiões de Santana, Tucuruvi, Jaçanã e Centro de São Paulo.

Esse tipo de parceria com instituições que não possuem conhecimento do território afetam o serviço prestado. É importante frisar que essa diminuição de verbas prevista nessa intervenção acarreta uma maior precarização dos serviços do SUS."

Para corroborar suas alegações, citou a ocorrência das seguintes situações:

"- O tratamento de usuários com múltiplas comorbidades atendidos em domicílio pela Estratégia de Saúde da Família (ESF) estão sendo descontinuados;

- Usuários com sofrimento psíquico intenso vivem a desorganização dos serviços em transição, o que produz situações de crise e mais sofrimento;

- As redes de atenção articuladas para responder demandas específicas do território estão sendo desfeitas;

- Aqueles trabalhadores que tem faixa salarial inferior ao quadro e funcionários da OS que assumirá o território, estão sendo demitidos ou realocados pela OS na qual já é contratado;

- Nos casos de demissão, os trabalhadores são convidados a participar do processo seletivo da OS que assumiu o território, não tendo garantia de contratação e aceitando receber um salário inferior para exercer a mesma função;

- Algumas OSs, que estão contratando os trabalhadores demitidos pela OS anterior, estão realocando-os em outras unidades para evitar processos trabalhistas, por trabalharem na mesma unidade, exercendo a mesma função com um salário inferior;

- Nos casos dos trabalhadores que são contratados por sucessão pela OS que irá assumir o território, há uma mudança no que diz respeito aos benefícios, que são dados de forma diferenciada pelas OSs;

- No processo de transição de OSs, funcionários e usuários tem acesso a poucas informações quanto a sua situação, gerando insegurança e instabilidade."

Desta forma, solicitou deste Tribunal a análise dos fatos relatados e a suspensão da concorrência pública, enumerando as irregularidades abaixo transcritas:

" - Há um descumprimento da Lei 8666/93;

- Houve mudança na forma do edital não sendo considerada a questão técnica;

- Não há um teto do valor financeiro a ser utilizado e o menor valor é considerado em que base?

- Como considerar o menor valor sem avaliar a questão técnica envolvida;

- O aporte para as rescisões trabalhistas são maiores do que o considerado;

- Há uma precarização de oferta de serviços pela OSS que apresentou o menor valor;

- Considerar a idoneidade da OSS vencedora." Encaminhados os autos à Assessoria Jurídica de Controle Externo, fls. 88/91.

Aquela Especializada entendeu que os requisitos de admissibilidade previstos no art. 55 do Regimento Interno desta Egrégia Corte de Contas não foram plenamente atendidos. Segundo a conclusão da AJCE:

"(...) a Representante não fez prova de cidadania, como indicado no §1º do artigo 55 do diploma referido. (...) a exigência contida no inciso III do mesmo dispositivo foi parcialmente atendida, porquanto a peça não está acompanhada de documentação indicativa da ocorrência de ilegalidade ou irregularidade, constando apenas a minuta do edital do Chamamento Público."

Quanto ao mérito, a AJCE concluiu:

"A Secretaria Municipal de Saúde já realizou outros Chamamentos Públicos com a mesma finalidade deste agora em curso, tendo, inclusive, já formalizado diversos Contratos de Gestão com Organizações Sociais. Certo que, o primeiro Chamamento Público realizado, Processo de Seleção 001/2014-SMS.G/NTCSS, objetivando seleção de Organização Social para gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da rede assistencial da supervisão técnica de saúde de Parelheiros, foi objeto de acurado acompanhamento por partes desta E. Corte de Contas (TC 72-000.222.14-92). Outrossim, após uma análise comparativa, de caráter preliminar, entre os instrumentos convocatórios do Chamamento Público 001/2014 (Parelheiros) e o agora questionado, verifica-se que algumas cláusulas foram alteradas, tais como:

(i) conteúdo do Envelope 2, exigindo somente Programa de Trabalho, sendo que antes exigia Experiência, Plano de Trabalho, Documento Técnico e Proposta Financeira;

(ii) não previsão de valor máximo para despesas de custeio; dentre outros."

Ao final de seu parecer, opinou pelo conhecimento da Representação, embora não preenchidos todos os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, sugeriu a intimação da Origem e posterior envio dos autos à Auditoria para manifestação conclusiva.

Intimada a se manifestar, a Origem deixou transcorrer "in albis" o prazo assinalado para manifestação (fls. 95), sendo os autos encaminhados à SFC para análise.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, às fls. 97/98, assim se pronunciou:

"De fato, como afirmado pela AJCE, entre os exercícios de 2014 e 2015 foram realizados diversos chamamentos públicos pela Secretaria Municipal de Saúde – SMS com finalidade semelhante à do Chamamento Público 003/2015- SMS.G/NTCSS.

Nesse ínterim, a Coordenadoria IV realizou acompanhamento de nove editais de chamamentos públicos para seleção de organizações sociais. O Processo de Seleção 001/2014-SMS.G/NTCSS (TC 72-000.222.14-92), mencionado pela AJCE, foi o primeiro chamamento objeto de acompanhamento por esta Coordenadoria.

O acompanhamento mais recente referiu-se ao Edital de Chamamento Público 001/2015-SMS.G/NTCSS (TC 72-004.150.15-06), que abrangia as unidades de saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de Santana/Tucuruvi/Jaçanã/Tremembé, citado pela representante.

As sessões públicas dos chamamentos 001/2015, analisado por esta Coordenadoria, e 003/2015, objeto desta representação, aconteceram nos dias 24 e 25 de novembro de 2015, respectivamente. O teor dos editais é idêntico, com exceção das unidades de saúde abrangidas. Ao realizar o acompanhamento do Edital de Chamamento Público 001/2015-SMS.G/NTCSS esta Coordenadoria concluiu pela falta de condições para prosseguimento devido a dezesseis impropriedades/irregularidades apontadas no relatório de auditoria (fls. 124/134 do TC 72-004.150.15-06).

Dentre as irregularidades apontadas, constaram:

(i) o descumprimento do DM 52.858/11 quanto ao critério de julgamento adotado, que não levava em conta a otimização dos indicadores de eficiência e qualidade do serviço constantes do programa de trabalho; e

(ii) impropriedades relacionadas ao valor referencial estabelecido pelo NTCSS (embora não tenha constado do edital para não influenciar a proposta dos participantes, foi estabelecido um valor referencial pelo NTCSS).

Seguindo a linha de entendimento adotada pelo Exmo. Senhor Conselheiro Maurício Faria, relator da Secretaria Municipal de Saúde à época, nos TCs 72-000.222.14-92, 72-003.061.14-61, 72-004.812.14-58, 72-004.816.14-09, 72-004.819.14-05, 72-000.211.15-57 e 72-000.221.15-00, Vossa Excelência deixou de determinar a suspensão do edital, sem prejuízo de futuras intervenções deste Tribunal nas fases subsequentes.

Em relação às alegações da representante, embora os temas mencionados possam ser identificados nas impropriedades/irregularidades apontadas no TC 72-004.150.15-06, entendemos que a representação não trouxe documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade, o que, no mérito, a torna demasiadamente genérica, impossibilitando a análise técnica aprofundada dos quesitos apresentados, e no aspecto formal, impede sua admissibilidade, conforme inciso III do art. 55 do Regimento Interno deste Tribunal."

Às fls. 99/103, a Secretaria Municipal da Saúde apresentou seus esclarecimentos, os quais foram submetidos à análise da AJCE, às fls. 105/108, a qual concluiu que:

"(i) embora não preenchidos os requisitos de admissibilidade, sugeriu o conhecimento da Representação, considerando a relevância do tema dos Contratos de Gestão de Saúde do Município de São Paulo;

(ii) no mérito, opinou pela sua improcedência, tendo em vista os esclarecimentos trazidos pela Origem, nos seguintes termos:

a) Houve observância às regras da Lei 8.666/1993, tendo inclusive realizado manifestação de interesse público, para avaliar a existência de interessados na gestão dos territórios da Penha, Ermelino Matarazzo, Butantã, Centro e Campo Limpo. Tendo detectado haver mais de um interessado, foi aberto o processo de chamamento público.

b) No tocante a questão técnica, informou que "em ambos os modelos de editais havia previsão numa primeira etapa de avaliação documental das OS, sendo que nos novos editais, como melhoria do processo, houve uma divisão em duas etapas; os quesitos técnicos foram avaliados a partir do julgamento do programa de trabalho. Somente aquelas propostas que demonstrassem adequação quanto às necessidades de gestão dos serviços estabelecidos pela SMS estariam aptas a passar para a próxima fase".

c) Acerca da não existência de um teto do valor financeiro a ser utilizado e em que base o menor valor será considerado, destaca a Origem que "um dos problemas para a inexistência de interessados seria o valor teto do contrato estabelecido pela Secretaria.

Tanto no processo de manifestação de interesse público quanto no de chamamento público, procurou-se calcular o custo estimado do contrato, mas sem que houvesse divulgação no edital, de modo a permitir a ampla apresentação de propostas que poderiam tanto ser mais altas quanto mais baixas do que o cálculo interno realizado. Ressalte-se que os cálculos realizados por SMS constam de todos os processos administrativos em questão".

d) Quanto ao item menor valor e questão técnica, a Origem esclarece que, "considerando a melhoria do processo, foram levados em

conta, primeiramente a capacidade técnica do proponente, a partir do julgamento do programa de trabalho e, posteriormente, a adequação da proposta apresentada ao objeto da parceria, incluindo aí os custos, ou seja, neste segundo momento seria considerada aquela que apresentasse a melhor proposta de gestão e permitisse o melhor uso do recurso público".

e) Acerca do aporte para rescisão trabalhista, apontou que, como decorrência "da observação de que as propostas dessa primeira fase acataram integralmente as sugestões da Secretaria, optou-se por não mais publicar as sugestões, de modo a abrir espaço para que a OS fizessem propostas em relação à organização de equipe da área funcional e operacional da gestão".

f) Com relação à precarização da oferta de serviços, noticia que determinou a inclusão de cláusulas de sub-rogação de contratos trabalhistas, o que "impede qualquer redução salarial.

A SMS apresentou em todos os processos de transição as diretrizes de empregabilidade e vínculo entre profissionais e região favorecendo a sub-rogação".

g) Por fim, acerca do questionamento atinente à idoneidade da OSS vencedora, alertou que "o IABAS apresentou todos os documentos de regularidade fiscal solicitado, estando, portanto, apta para contratar com a Administração."

(iii) sugeriu, em face da relevância do tema, o acompanhamento do Chamamento Público em comento e respectivo Contrato de Gestão, até em face do apontado por AUD, às fls. 97-98."

Por seu turno, a Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 110, acompanhou as razões trazidas pela SMS (fls. 99/103) e o posicionamento da AJCE (fls. 105/107), requerendo a improcedência da Representação. Observou que não foram preenchidos os requisitos de admissibilidade, motivo pelo qual a Representação não mereceria ser conhecida.

Finalmente, a Secretaria Geral, em despacho saneador, opinou que, no tocante à admissibilidade, acompanhava o entendimento da AJCE no sentido de que:

(i) a Representante não apresentou a prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda, nos termos do disposto no art. 55, § 1º, do Regimento Interno desta Egrégia Corte de Contas;

(ii) a Representação não veio acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade, nos termos do disposto no art. 55, III, do Regimento Interno desta Egrégia Corte de Contas. Ressaltou que a SFC também

endossou o mesmo entendimento, às fls. 97 vº/98, a respeito do requisito de admissibilidade previsto no art. 55, III, do Regimento Interno desta Corte - ausência de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade.

Em conclusão, acompanhou o entendimento da AJCE e da SFC no sentido de que a Representação não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 55, III e § 1º, do Regimento Interno, opinando pelo seu não conhecimento. Porém, a SG destacou que, mesmo em face de uma suposta relevação da ausência dos requisitos de admissibilidade, a Representação seria improcedente, pois, conforme destacado pela SFC, os fatos relatados pela Representante são demasiadamente genéricos, o que impossibilita uma análise técnica aprofundada dos quesitos apresentados, de acordo com as fls. 97 vº/98.

Ao final, o Secretário Geral concluiu pela improcedência da Representação.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento a Representação formulada por MARIA DE FÁTIMA GONÇALVES FERNANDES, em face da Secretaria Municipal da Saúde, na qual se objetiva a suspensão do Chamamento Público 003/2015-SMS.G/NTCSS, cujo objeto é a seleção de Organização Social para gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Supervisão Técnica de Saúde Sé (PA 2015-0.229.383-4).

De início, registro que tanto a SFC quanto a Secretaria Geral apontaram que a presente Representação não reúne os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta Corte, uma vez que a Representante não apresentou prova de cidadania, nos termos do disposto no art. 55, § 1º, do Regimento Interno.

No mesmo sentido, a exordial não está acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios, "prima facie," de ilegalidade ou irregularidade relativas aos fatos alegados, nos termos do disposto no art. 55, III, do Regimento Interno desta Egrégia Corte de Contas. Porém, embora não preenchidos os requisitos de admissibilidade, considerando a relevância do tema dos Contratos de Gestão de Saúde do Município de São Paulo, CONHEÇO excepcionalmente da inicial, tendo por fundamento o exercício do DIREITO DE PETIÇÃO, consagrado no artigo 5º, inciso XXXIV, 'a', da Constituição Federal[1].

Quanto ao mérito, a Coordenadoria IV entendeu que a Representação "(...) não trouxe documentos que constituam prova ou indícios

[1] CF/88, art. 5º, XXXIV: são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: O direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade, o que a torna demasiadamente genérica, impossibilitando a análise técnica aprofundada dos quesitos apresentados (...)" fls. 97 vº.

Isto posto, JULGO-A IMPROCEDENTE e DETERMINO à Subsecretaria de Fiscalização que realize, em autos apartados, a análise do Contrato de Gestão 023/2016-SMS.G/NTCSS, firmado pela SMS com a IABAS – Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde, em decorrência do Chamamento Público 03/2015/SMS.G/NTCSS, conforme Diário Oficial de 10.05.2016, bem como da respectiva execução contratual.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

Este é o meu voto, Senhor Presidente.