IV – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/002054/2017 (Apensado o TC/011268/2017)
Inspecionada	-	Secretaria Municipal da Saúde
Objeto	-	Inspeção – Apurar os fatos relacionados à realização de exames de imagem através do Programa Corujão da Saúde

3.202ª Sessão Ordinária

INSPEÇÃO. SMS. Apuração dos fatos relacionados à realização de exames de imagem através do Programa Corujão da Saúde. CONHECIDA. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/000106/2017, TC/02054/2017 e TC/000581/2017, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, nos termos de seu relatório e voto, ROBERTO BRAGUIM – Revisor e MAURÍCIO FARIA, ambos com declarações de voto apresentadas, e DOMINGOS DISSEI, em conhecer da inspeção realizada para fins de registro, eis que atingidos aos fins colimados.

ACORDAM, à unanimidade, em conhecer do processo TC/011268/2017, autuado exclusivamente para guarda documental.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda "ad hoc" CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 9 de março de 2022.

EDUARDO TUMA – Vice-Presidente no exercício da Presidência
JOÃO ANTONIO – Relator
ROBERTO BRAGUIM – Revisor, com declaração de voto
MAURÍCIO FARIA – Conselheiro, com declaração de voto

/smv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

Processos: **TC/000106/2017**
TC/002054/2017
TC/000581/2017

Interessados: Secretaria Municipal da Saúde e Vereador Antonio Donato Madormo

Objeto: Inspeção, Representação e Acompanhamento do Edital de Credenciamento s/nº, de 20/01/2017, cujo objeto é a seleção de estabelecimentos de saúde interessados em participar, de forma complementar, do Sistema Único de Saúde, para eventual celebração de contratos ou convênios – Programa Corujão da Saúde

O **TC/000106/2017** cuida do Acompanhamento de Edital s/n (Corujão da Saúde) deflagrado pela Secretaria Municipal da Saúde – SMS, com vistas a proceder ao Credenciamento de estabelecimentos de saúde interessados em participar, de forma complementar, do Sistema Único de Saúde, para eventual celebração de contratos ou convênios.

A Auditoria desta Corte de Contas, em análise preliminar, constatou as seguintes irregularidades:

1) O processo administrativo não está registrado no Sistema Eletrônico de Informações, nos termos da Portaria nº 99/2016.

2) Não foi realizada prévia consulta pública e não consta dos autos a justificativa para a dispensa de sua realização, conforme exige o Decreto Municipal nº 48.042/06.

3) Não suficiência de justificativa para a inexigibilidade de licitação e adoção do instituto do credenciamento.

4) Ausência de justificativa para o valor estimado da contratação.

5) Ausência de justificativa para indicação da dotação orçamentária e ausência da nota de reserva.

6) Ausência de comprovação de divulgação do edital de credenciamento em jornal de grande circulação.

7) Falta de data e assinatura no Edital.

8) Subjetividade na fixação de critério para a prestação dos serviços pelos credenciados habilitados, não observando os princípios da isonomia e do julgamento objetivo.

9) Ausência de indicação dos instrumentos a serem utilizados para acompanhamento da execução do objeto e de como será a avaliação do desempenho técnico da conveniada/contratada, impossibilitando a verificação da plana execução dos ajustes.

10) Destaque que a realização de exames médicos de imagens em horários especiais iniciada em 10.01.2017 consta das metas estabelecidas nos planos de trabalho anexos aos convênios PREADI SUS, firmados com as entidades de saúde com convênios vigentes com a SMS no triênio 2015-2017, sem ônus para a Prefeitura de São Paulo.

Devidamente notificada, a SMS apresentou informações às fls. 128/153 que sintetizo, seguindo os apontamentos narrados, no seguinte:

a) O procedimento licitatório passou a transcorrer pelo Sistema Eletrônico de Informações – SEI;

b) A realização de audiência pública é desnecessária por não haver competição entre os interessados e diante do interesse público envolvido;

c) A enorme demanda para realização de exames de diagnóstico justifica o credenciamento e a inexigibilidade de licitação;

d) O orçamento estimado prevê uma margem de dedução justificada pela desistência na realização do exame;

e) Serão utilizados valores repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, eis que as prestações de serviços contratadas serão feitas de forma complementar ao mesmo. A nota de reserva apenas é exigida no ato de celebração do convênio ou contrato;

f) Por não se tratar de licitação, a publicidade dada ao edital foi suficiente;

g) A falta de data e assinatura no Edital é mero equívoco formal;

h) O critério para a prestação dos serviços pelos credenciados habilitados seguirá a melhor alternativa terapêutica no caso concreto; e

i) O contrato prevê quais serão os instrumentos de informação e de avaliação que serão utilizados pela SMS.

Após as informações e os esclarecimentos trazidos, retornaram os autos à Fiscalização que entendeu que estava sanada a irregularidade referente ao registro processo administrativo no SEI, bem como devidamente esclarecida a justificativa para a inexigibilidade de licitação e para a escolha do instituto do credenciamento.

Além disso, considerou como sanado o apontamento que diz respeito à dotação orçamentária utilizada, muito embora tenha mantido como irregular a falta de nota de reserva orçamentária.

Quanto aos demais apontamentos, o relatório de fls. 156/161vº manteve as conclusões pela irregularidade.

Sobreveio, então, a decisão monocrática deste Relator pela manutenção do edital, com determinações que serão repetidas ao final deste voto.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo manifestou-se (fls. 196/202) pelo prosseguimento do Edital para credenciamento de estabelecimentos de saúde.

A Procuradoria da Fazenda Municipal manifestou-se pela Regularidade do Edital.

Por fim, a Secretaria Geral opinou pelo acolhimento do Edital para Credenciamento de estabelecimentos de saúde interessados em participar do programa Corujão da Saúde.

O **TC/000771/2017** consta solicitação de informações sobre contratos e convênios decorrentes do credenciamento.

O **TC/002054/2017** trata de inspeção realizada em cumprimento ao determinado nos Memorandos GAB-JA nºs 014/2017 (TID 16163842, fl. 10), 015/2017 (TID 16163891, fl. 46), 012/2017 (TID 16118561, fl. 47), com a finalidade de apurar fatos relacionados à realização de exames de imagem através do programa "Corujão da Saúde".

O resultado dos trabalhos executados pela Auditoria está consubstanciado no relatório de fls. 192/207v, com as seguintes conclusões:

4.1. Entre o período de 01.01.17 até 30.04.17, segundo informado pela SMS, foram realizados 814.684 exames, considerando os tipos abrangidos pelo programa, abarcados no atendimento regular e no atendimento do "Programa Corujão" no município de São Paulo (item 3.3);

4.2. O número de exames de imagem, considerando os tipos abrangidos pelo corujão, realizados de 01.01.17 até 30.04.17, segundo informações da SMS, foi 308,8% superior ao realizado em 1/3 do ano de 2016 e 341,3% superior ao realizado em 1/3 do ano de 2015 (item 3.3);

4.3. O número informado pela SMS de 87.029 exames realizados através do "Corujão da Saúde" entre 01.01.17 e 30.04.17 não considera exames realizados pelos Contratos de Gestão, que apesar de terem sido aditados para atender ao Programa, foram contabilizados como atendimento regular (item 3.3);

4.4. As quantidades pactuadas apresentadas pela SMS no Ofício nº 362/SMS.G/AE/2017 possuem divergências em relação às estabelecidas nos Ajustes e Termos Aditivos decorrentes do Credenciamento, dos Termos de Parceria e dos Convênios (itens 3.2.1, 3.2.3 e 3.2.4);

4.5. A realização de exames de imagem para atender ao programa "Corujão da Saúde" no bojo do Convênio PROADI nº 005/SMS.G/2015 com a Associação do Sanatório Sírio – Hospital do Coração não está formalizada por instrumento e não está prevista no Plano de Trabalho apresentado pela entidade (item 3.2.2);

4.6. A realização de exame de ressonância magnética pelo Convênio nº 04/SMS.G/2015-PROADI no Programa "Corujão da Saúde" não está formalizada no instrumento e, tampouco, no Plano de Trabalho do Hospital Alemão Oswaldo Cruz (item 3.2.2);

4.7. Não existe previsão do número de exames adicionais no Convênio nº 06/SMS.G/2013-PROADI (Associação Portuguesa de Beneficência) (item 3.2.4);

4.8. Não foram apresentadas as prestações de contas do período relativas aos convênios e a três termos de parceria (item 3.2);

4.9. A continuidade do tratamento do paciente, conforme informado pela SMS, segue por meio de procedimentos regulares válidos para todos os pacientes, seja para consulta de retorno, seja para procedimentos dela decorrentes (item 3.7);

4.10. O número de agendamentos noturno para o período de 01.01.17 a 07.04.17 foi 38.046 e a taxa de absenteísmo corresponde a 18,02%, enquanto o número de atendimentos diurnos é de 644.011 e a taxa de absenteísmo é de 15,86%, segundo informado pela SMS (item 3.6);

4.11. Houve retirada de 227.808 pacientes da fila que aguardavam o agendamento de exames há mais de 180 dias e foram encaminhados para suas regiões de origem para passar por um novo atendimento, de modo a reavaliar a necessidade de exames, segundo a SMS (item 3.7.3).

4.12. Não há informação por parte da SMS acerca da quantidade de pacientes que passaram pelo procedimento de reavaliação, sob alegação de ser realizado de forma descentralizada (item 3.7.3).

Ressaltou a Auditoria de que o "Corujão da Saúde" teria sua continuação num programa para cirurgias, realizadas em três níveis de atenção (atenção primária, especializada e hospitalar) (item 3.5).

À vista da informação apresentada pela equipe técnica sobre o não fornecimento, por parte da Secretaria Municipal da Saúde, dos dados pessoais de cadastro ou clínicos dos pacientes atendidos em sua rede, a Assessoria Jurídica de Controle Externo foi consultada sobre a questão (fl. 232).

A AJCE manifestou-se às fls. 233/243, concluindo que esta Corte pode ter acesso aos dados cadastrais de usuários do serviço público de saúde e sugerindo formas de manter as informações afastadas do acesso público. Oficiada para apresentar as informações requeridas, a

SMS encaminhou a documentação de fls. 246/250.

A Auditoria manifestou-se às fls. 252/253 sobre a documentação acrescida. Em síntese, concluiu que o acesso ao Sistema SIGA Saúde, disponibilizado pela SMS em outro procedimento de auditoria já finalizado, não constitui atendimento ao quesito formulado pelo Nobre Relator.

Às fls. 256/428, foi acrescida documentação encaminhada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, constituída de cópia dos autos do PJDH nº 107/2017, que trata do Programa "Corujão da Saúde".

A Auditoria, às fls. 430/431, considerou que as informações apresentadas pelo MPSP guardam relação com o objeto da inspeção realizada no presente TC, em especial no tocante à quantidade de exames realizados. Sugeriu, ainda, o encaminhamento do relatório de inicial à Origem, para ciência e manifestação.

Em cumprimento ao determinado à fl. 432, os presentes autos foram instruídos com cópia de documentos autuados no TC/007414/2017, referente ao acompanhamento do Edital nº 01/2017 – SMS-G/ATTI, de Chamamento Público para doação não onerosa de serviços.

Na sequência, as informações complementares encaminhadas pela Secretaria Municipal da Saúde foram autuadas de forma apartada no **TC/011268/2017**, de forma a preservar o sigilo.

Às fls. 471/476 foi juntada documentação encaminhada pela Controladoria Geral do Município, dando conta de que, no âmbito daquele órgão, ainda não haviam sido realizados trabalhos sobre o PROADI-SUS.

Os autos retornaram à Coordenadoria IV para complemento do relatório inicial de inspeção, nos termos do determinado às fls. 466/469. Após execução de novos procedimentos e juntada de documentos encaminhados pela SMS (fls. 477/497) a Especializada apresentou suas conclusões às fls. 498/506v, a seguir transcritas:

Quesito 1

3.1. Parcialmente superada a prejudicialidade do procedimento de auditoria, vez que o documento apresentado pela SMS não informou em qual instrumento jurídico foi realizado cada exame (alínea c do procedimento, fl. 192v). A falta da informação quanto aos instrumentos prejudica a verificação do número de exames realizados em cada contrato e a análise das prestações de contas destes (item 2.1).

3.2. Existem incongruências entre as informações oferecidas pela SMS. A tabela de Excel fornecida apresenta números divergentes aos fornecidos para a realização do relatório inicial deste TC (fls. 192/207v) (item 2.2).

Quesito 2, item a

3.3. Com base em métodos estatísticos, que entre 90% a 99% dos pacientes conseguiram efetivamente realizar o exame. Neste sentido, o número de exames realizados, informados pela SMS por meio da tabela Excel (TC/011268/2017), condiz com a realidade (item 2.3.1).

Quesito 2, item b

3.4. Existem variações de pouca expressividade entre os números noticiados e o informado pela SMS, no entanto, o número realizado (tabela Excel) é superior aos noticiados pela imprensa, em ambos os casos (item 2.3.2).

Quesito 2, item c

3.5. Com base no TC/002042/2017, a fila de espera para agendamentos de exames diminuiu com a realização do programa, considerando as solicitações anteriores a 2017 e também o fluxo de ingresso de novas pessoas na fila (item 2.3.3).

Quesito 2, item d

3.6. Não é possível calcular o custo médio dos exames realizados, pois cada instrumento possui um parâmetro de custo, e cada tipo de exame possui desdobramentos com valores diferentes, o que inviabiliza o cálculo (item 2.3.4).

Quesito 2, item e

3.7. A distribuição percentual do local onde foram realizados os exames é: 12,86% no centro e oeste; 35,55% no leste; 13,89% no norte; 37,69% no sul (item 2.7.3).

3.8. A distribuição percentual do local onde reside o paciente é: 8,55% no centro e oeste; 41,04% no leste; 18,33% no norte; 32,07% no sul (item 2.7.3).

Quesito 3

3.9. O critério utilizado para determinar a reavaliação da necessidade de exames é temporal, considerando a data do pedido de exames (maior que 180 dias) (item 2.4).

Quesito 4

3.10.A SMS entrou em contato com os pacientes encaminhados para reavaliação por meio de telefone (item 2.5).

Quesito 5

3.11.A SMS retificou o número de pacientes retirados da fila: de 227.808 para 96.324 (item 2.6).

3.12.A SMS não reuniu até o fechamento deste trabalho a quantidade de pacientes que passaram de fato pela reavaliação e reingressaram na fila (item 2.6.).

Instada a se manifestar, a AJCE (fls.519-521) não vislumbrou questionamentos jurídicos a serem acrescidos aos autos e acompanhou a posição da Auditoria por seus próprios fundamentos. Adicionalmente, sugeriu a intimação da Origem para ciência dos relatórios elaborados, em atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Oficiada para ciência e manifestação das conclusões da Auditoria e da AJCE, a Origem apresentou esclarecimentos às fls. 529/534. Após análise dessa documentação, a Auditoria, às fls. 536/538, ratificou as conclusões alcançadas em seus relatórios precedentes.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 540/544, salientou a regularidade dos procedimentos adotados pela Secretaria Municipal da Saúde e propugnou pelo conhecimento e registro da inspeção.

A Secretaria-Geral observou que os procedimentos e as análises realizadas pela equipe técnica deste Tribunal subsidiaram as respostas aos quesitos formulados nas determinações de fls. 10, 46, 47, 466/469, consolidadas nos relatórios de fls. 192/207v e 498/506v da Auditoria. Nesse sentido, entendeu que a inspeção cumpriu o objetivo determinado e reúne condições de ser submetida à deliberação do E. Conselheiro Relator, sem prejuízo das recomendações e determinações consideradas cabíveis.

O **TC/000581/2017** trata da Representação interposta pelo Vereador Antonio Donato Madormo, a fim de apurar a legalidade do Edital-SMS de Convocação cujo objeto é o credenciamento de estabelecimentos de saúde interessados em participar, de forma complementar, do sistema único de saúde, para eventual celebração de contratos ou convênios, parte da proposta do "CORUJÃO DA SAÚDE".

Resumidamente, fls. 02/08, a Representação alega (utilizando-se a classificação do relatório da SFC, fls. 26/33):

2.1- a existência de critérios subjetivos para o credenciamento e para a contratação das entidades;

2.2- que os quantitativos referentes à necessidade de exames diverge dos constantes em publicação do Jornal Valor Econômico de 11 de janeiro de 2017;

2.3- a existência de indicação de rubrica orçamentária sem a correspondente fonte de recursos e

2.4- que na matéria do Jornal Valor Econômico consta que já há 8 (oito) hospitais credenciados, muito embora não tenha havido publicação no Diário Oficial da Cidade.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, fls. 21/22, entendeu que a Representação pode ser conhecida, sugerindo primeiro a oitiva da Origem.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, fls. 26/33, entendeu que a Representação é parcialmente procedente, verificando-se razão nas alegações trazidas nos

subitens 2.1 e 2.2, improcedência no item 2.4, e quanto ao item 2.3 pela perda do objeto ante a republicação do Edital.

A Origem, fls. 36/44, defendeu-se afirmando que o procedimento adotado pela Municipalidade em nada contraria os princípios constitucionais como a legalidade e impessoalidade.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, fls. 46/54, entendeu que as explicações trazidas não foram suficientes para esclarecer os aspectos abordados pela Especializada e sugeriu nova oitiva para dirimir as dúvidas ainda existentes.

Novamente a Pasta apresentou seus esclarecimentos, fls. 81/91, requerendo que a presente Representação fosse julgada improcedente.

Em seguida, a Equipe de Fiscalização, fls. 94/96, reiterou suas conclusões anteriores, pela parcial procedência da Representação, enquanto a Assessoria Jurídica, fls. 98/103, opinou pela perda do objeto no tocante a alegação do critério de subjetividade e pela improcedência da alegação referente à divergência quantitativa de exames.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, fls. 105, acompanhando na integralidade o Parecer da d. Assessora Jurídica, requereu a perda do objeto em relação aos itens 2.1 e 2.3 e a improcedência dos itens 2.2 e 2.4.

Derradeiramente, fls. 107/110, a Secretaria-Geral manifestou-se pela improcedência dos itens 2.1, 2.2 e 2.4, e pela perda do objeto do item 2.3.

É o Relatório.

QUESTÃO PRELIMINAR

Senhor Presidente,

Em resposta às dúvidas levantadas pelo Conselheiro Roberto Braguim, tenho as seguintes informações:

Durante a instrução do processo TC/000106/2017, ao proferir despacho de manutenção do edital, determinei em 03/03/2017 o acompanhamento da execução dos contratos decorrentes do credenciamento, ainda que por amostragem.

Logo em seguida foi autuado o TC/002054/2017 em 20/04/2017 para realização de uma inspeção, tendo por objetivo apurar fatos relacionados aos exames de imagem através do programa "Corujão da Saúde".

Nesse relatório de inspeção, ora em julgamento englobado, a Auditoria analisou os instrumentos e termos aditivos abrangidos no Programa, os quantitativos pactuados e os resultados obtidos apresentados pela Secretaria de Saúde, trazendo dados precisos a respeito da execução dos ajustes decorrentes do credenciamento.

Assim, entendo que restou cumprida a determinação constante do TC/000106/2017 para análise da execução contratual, muito embora autuada sob a forma de inspeção.

Relativamente aos itens 4.8 e 4.9 questionados pelo Conselheiro Roberto Braguim, assim como outros apontamentos trazidos pela Auditoria, informo que entendi razoáveis os esclarecimentos prestados pela Origem quando proferi o despacho para manutenção do edital, especialmente diante dos benefícios que seriam oferecidos à população carente do Município.

Dessa forma, considero que os processos foram adequadamente instruídos e se encontram em condições de julgamento.

VOTO

Em julgamento englobado, os procedimentos de fiscalização que examinaram o programa "Corujão da Saúde", da Prefeitura Municipal de São Paulo.

No **TC/000106/2017**, em julgamento o Edital do programa denominado "Corujão da Saúde" deflagrado pela Secretaria Municipal da Saúde com vistas a proceder ao Credenciamento de estabelecimentos de saúde interessados em participar, de forma complementar, do Sistema Único de Saúde, para eventual celebração de contratos ou convênios.

Após análise da manifestação da Auditoria e das justificativas apresentadas pela Origem, decidi pela manutenção do certame, pelas razões a seguir expostas que utilizo para decisão de mérito, a saber:

Apontamento 4.1 - O processo administrativo não está registrado no SEI, nos termos da Portaria nº 99/2016 – SMG.

O título do primeiro apontamento possui natureza autoexplicativa. A este respeito, considerando que a Origem afirma que "em virtude de a referida irregularidade não ter gerado qualquer prejuízo, o Processo administrativo autuado sob o nº 2017-0.001.999-2 está em processo de transferência para o mencionado sistema", considero sanado o apontamento.

Apontamento 4.2 - Não foi realizada prévia consulta pública e não consta dos autos a justificativa para a dispensa de sua realização, infringência ao art. 1º, caput e parágrafo único do Decreto Municipal nº 48.042/06.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle aponta que o art. 1º do Decreto Municipal nº 48.042/06 estabelece que haja consulta pública quando os valores estimados do contrato superarem R$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais), independentemente de ser considerada inexigibilidade de licitação.

Por outro lado, o parágrafo único deste mesmo inciso 1º prevê uma certa margem de discricionariedade para o Administrador não realizar a consulta pública, desde que seja plenamente justificada a sua não realização. Nesse sentido, na resposta da Secretaria Municipal da Saúde consta que:

> *"Finalmente, independentemente da argumentação acima exposta, deve-se atentar que a efetivação da audiência pública, no presente caso, pouco ou nada acrescentaria ao programa implementado, de modo que não há de se falar da existência de qualquer prejuízo em virtude de sua não realização.*
>
> *Na verdade, a publicação de convocações, a concessão de prazos para manifestações e outros aspectos envolvidos seriam incompatíveis com a celeridade que se busca para o atendimento da gigantesca demanda reprimida por exames existentes no Município, o que, em última análise, traria importantes danos à eficiência do programa e à população.*
>
> *Ademais, não apenas a definição do serviço e a sua própria execução pelas entidades contratadas não envolvem maiores complexidades, como também o montante estimado para o custeio do Programa deriva da simples combinação da demanda existente com os valores pré-determinados na Tabela Oficial do Ministério da Saúde.*
>
> *Assim, os próprios fins normalmente perseguidos pela Administração Pública, quando da realização de audiências públicas se revelariam esvaziados, de maneira que a sua efetivação se apresentaria contrária à promoção do interesse público perquirido."*

No caso em tela, considerando as razões apresentadas pela Origem, acolho-as como justificativa válida para a dispensa da consulta pública, tendo em vista o permissivo legal contido no parágrafo único do art. 1º do Decreto Municipal nº 48.042/06.

Contudo, embora haja margem para discricionariedade, destaco a necessidade da realização de consulta pública nas licitações em geral, considerando que este Instituto deve ser preservado, cumprindo, assim, os princípios da transparência e da publicidade que regem a gestão pública. Tal medida confere a oportunidade para que os interessados em geral venham a contribuir para o aprimoramento e melhorias técnicas em relação ao Edital.

Apontamento 4.3 – Não suficiência de justificativa para a inexigibilidade de licitação e adoção do Instituto do credenciamento, infringindo o art. 26 da Lei nº

8.666/93 e art. 12 do DM nº 44.279/03.

Inicialmente, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle considerou que não estava suficientemente justificada a opção pela licitação via credenciamento, considerando que esta opção embute a inexigibilidade de licitação.

A seu turno, a Secretaria Municipal da Saúde respondeu que a inexigibilidade se pautou pela ideia de que a contratação de todos os interessados pelo credenciamento atenderia muito mais ao interesse público do que um demorado processo licitatório, o qual resultaria na escolha de uma única licitante, considerando haver uma grande demanda reprimida por exames de imagem, descaracterizando, assim, a urgência objetivada pela Administração.

Neste sentido, a Origem esclareceu que:

> "*Ciente desse problema e embora pudesse proceder à contratação desse tipo de serviço mediante um certame licitatório, a Administração optou por um instrumento que permitisse alcançar, com a máxima celeridade possível, o maior número de prestadores para o serviço."*
>
> Coerente com este raciocínio, o item 5.1 do Edital republicado estabelece que *"Serão consideradas habilitadas a contratar com a Administração as entidades que atenderem a todos os requisitos do Edital." e que "7.1 - A Secretaria formalizará contrato ou convênio com as instituições consideradas habilitadas e credenciadas neste edital, (...)", bem como "2.1 - O valor da remuneração pela prestação de serviços de saúde terá como base os valores da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do Sistema Único de Saúde (...), conforme detalhado nas respectivas minutas de convênio ou de contrato anexas."*

De fato, conforme se extrai do artigo 25, caput, da Lei Federal nº 8.666/63, sempre que for inviável a disputa entre os possíveis interessados, a licitação não mais se mostra necessária.

Desse modo, sendo permitida a contratação de todo e qualquer prestador que apresente interesse pela remuneração fixada pela tabela SUS, não há como se falar da existência ou da viabilidade de competição, tampouco de exigibilidade de licitação.

De outra perspectiva, considerando o princípio da economicidade e de se atingir os mesmo fins com menor custo ao Erário, é de se notar a argumentação da Origem no sentido de que "***pelo histórico de contratações processadas por esta Pasta, os pregões realizados com objeto similar sempre alcançaram montantes muito superiores àqueles que serão pagos em decorrência deste edital de credenciamento, é inquestionável a vantajosidade dos valores fixados na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais – OPM do Sistema Único de Saúde (...) em relação àqueles que poderiam ser obtidos em eventual certame".***

Desta maneira, coincidente com a opinião da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e demais órgãos de apoio desta Corte de Contas, considero o apontamento superado, sendo viável a realização de credenciamento no caso concreto.

Apontamento 4.4 - Ausência de justificativa para o valor estimado da contratação, decorrente da impossibilidade de confirmação dos quantitativos de exames médicos estimados, em desacordo com os art. 26, III da LF nº 8.666/93 e art. 12 do DM nº 44.279/03.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle apontou que o valor estimado da contratação não se encontrava devidamente justificado, tendo em vista as divergências de quantidade de exames entre o Termo de Referência do Edital de Credenciamento e o Relatório (denominado "Relatório DM 28") da Listagem de Pacientes em Fila de Espera, emitido pelo sistema SIGA-SAÚDE.

Tais divergências elevariam o valor estimativo da Contratação para R$ 20.063.908,71, (vinte milhões, sessenta e três mil, novecentos e oito reais e setenta e um centavos), segundo cálculos próprios da Auditoria, contra o valor de contratação estimado no Termo de Referência, de R$ 16.540.706,06 (dezesseis milhões, quinhentos e quarenta mil, setecentos e seis reais e seis centavos).

A este respeito, a Secretaria Municipal da Saúde afirma que a indicação do valor da ordem de R$ 20 milhões seria correto se não fosse considerado o percentual de absenteísmo comumente verificado quando da realização dessa espécie de procedimento.

Assim, segundo a Origem, para a valoração da estimativa de gastos, foi deduzido um percentual de cerca de 17,5%, decorrente do absenteísmo, sendo este percentual abatido do custo total, o que leva a licitação a ter uma estimativa próxima a R$ 16 milhões.

Por outro lado, em manifestação, a Auditoria desta Corte manteve o apontamento, uma vez que a Origem não juntou documento comprobatório de estudos demonstrando essa taxa de absenteísmo na realização de exames médicos.

Considerando o princípio da boa-fé, considero adequada a justificativa para o valor estimado da contratação, com base na informação trazida pela Origem sobre a taxa de absenteísmo de 17,5%, bem como a afirmação de que a taxa de realização dos exames até então verificada girava em torno de 35%, demonstrando que os recursos existentes na dotação orçamentária indicada eram suficientes para os fins pretendidos.

Apontamento 4.5 - Ausência de justificativa para a indicação da dotação orçamentária 84.10.10.302.3003.4.113.3.3.90.39.00 - fonte 02 (Federal), Fundo Municipal da Saúde/Sistema Municipal de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria do SUS/Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica e ausência de emissão de Nota de Reserva Orçamentária.

Quanto a este item, a Origem afirma que a dotação em questão foi escolhida justamente pelo fato de que serão utilizados valores repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, e que é nesta dotação específica, Federal, que deve ser enquadrado o gasto cuja receita seja originária dos recursos do SUS.

A Secretaria Municipal da Saúde também afirma que a dotação apontada no Relatório de Acompanhamento de Edital diz respeito a gastos que não sejam financiados pelos repasses oriundos do Fundo Nacional de Saúde, mas, sim, exclusivamente, pelo Tesouro Municipal.

Em face dos esclarecimentos apresentados, considero razoável a dotação escolhida e, assim, justificado o apontamento, aliás, como também entendeu a Auditoria em relação a este aspecto.

Apontamento 4.6 - Ausência de comprovação de divulgação do edital de credenciamento em jornal de grande circulação, nos termos dos art. 21, inciso III da LF nº 8.666/93 e falta de indicação do endereço eletrônico para consulta às informações do certame no corpo do Edital.

Conforme destacado pela Origem, os meios impressos representam uma parcela cada vez menor no meio jornalístico, tendo sua importância progressivamente diminuída, alguns deles passando, integralmente, à plataforma eletrônica.

Em um contexto histórico, a determinação contida na Lei Federal nº 8.666/93 remete a um tempo em que não se imaginava a existência da internet e, menos ainda, das Redes Sociais e dos aplicativos de mensagens instantâneas.

Desta forma, no caso em análise, considero que a ausência da publicação do Edital em jornal de grande circulação pode ser relevada, uma vez que a imprensa deu total destaque para a referida ação governamental.

Nesse sentido, destaco que a repercussão em torno do Programa denominado "Corujão da Saúde" se mostrou muito mais efetiva do que a publicação do extrato do Edital em jornal de grande circulação.

Na dicção da Secretaria Municipal da Saúde, esta afirma que *"É possível dizer, inclusive, que a quase totalidade dos possíveis prestadores está ciente do programa levado a cabo pela Administração Municipal, sobretudo pelo fato de que houve a divulgação do edital no Diário Oficial do Município, na rede mundial de computadores, assim como em diversos jornais escritos e televisivos (v. v. g., site do G1 - http://gtglobo.com/sao-paulo/noticia/prefeitura-de-sp-convoca-clinicas-e-hospitais-privados-para-participar-do-corujao-da-saude.ghtml)."*.

Além disso, embora não tenha constado no corpo do próprio edital o endereço eletrônico para consulta às informações deste, a Secretaria Municipal da Saúde indicou o "link"

no website da Prefeitura em que se deu a sua publicação e, por isso, considero superado o apontamento.

Apontamento 4.7 - Falta de data e assinatura no Edital, o que não atende ao previsto no parágrafo 1º, do art. 40 da LF nº 8.666/93.

Trata-se de apontamento de menor potencial danoso, sendo que a Origem informou que *"a assinatura do edital foi aposta equivocadamente na última página do Anexo V ao invés da parte final do corpo do edital".*

Tendo a própria Origem constatado o equívoco, relevo o apontamento da Auditoria e recomendo que a formalidade deva ser atendida nos futuros Editais.

Apontamento 4.8 - Subjetividade na fixação de critério para a prestação dos serviços pelos credenciados habilitados, item 7.1 do Edital, não observando os princípios da isonomia e do julgamento objetivo, previstos no art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

Neste quesito, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle questionou o item 7.1 do Edital, mais detidamente a respeito do critério da especificidade, uma vez que não foi atribuída definição quanto ao seu conteúdo, o que possibilitaria potencial subjetividade na distribuição dos serviços, mantendo-se esse entendimento após os esclarecimentos da Origem.

A este respeito, a Secretaria Municipal da Saúde explica que o critério da "especificidade" é uma previsão editalícia que visa garantir que o paciente seja conduzido à melhor alternativa terapêutica, ante as peculiaridades de cada caso, em consideração à suspeita diagnóstica e ao quadro clínico do paciente.

Neste raciocínio, aduz que *"É nesse contexto que se faz necessária uma previsão editalícia que permita que o paciente possa ser encaminhado a um prestador que mais bem se ajuste à sua específica necessidade."*

Por fim, prosseguindo com o raciocínio, argumenta que a utilização do termo "discricionariedade", na realidade, será estritamente de ordem médica, e por isso seria uma "discricionariedade técnica", não cabendo análise de oportunidade e conveniência pelo Administrador.

Nesta senda, acolho, em caráter excepcional, as justificativas apresentadas pela Origem.

Apontamento 4.9 - Ausência de indicação dos instrumentos a serem utilizados para o acompanhamento da execução do objeto e de como será a avaliação do desempenho técnico da conveniada/contratada, impossibilitando a verificação da plena execução dos ajustes.

Embora a Subsecretaria de Fiscalização e Controle tenha novamente considerado insuficiente em fase de manifestação os controles qualitativos, a Secretaria

Municipal da Saúde listou algumas disposições que indicam formas de controle de quantitativos para avaliação, como o item 8.2 do Edital, e itens 2.4, 7.1, e 8.1 da minuta de Contrato.

Por se tratar de um aspecto que pode trazer melhorias gerenciais e de controle, deverão ser objeto de detalhamento os critérios, não só quantitativamente, mas qualitativamente como serão realizadas as avaliações.

Destaco que a Assessoria Jurídica de Controle Externo, a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral opinaram pela regularidade do Edital.

No **TC/002054/2017**, em julgamento a Inspeção realizada na Secretaria da Saúde para apuração de fatos relacionados à realização de exames de imagem através do programa "Corujão da Saúde".

Por determinação deste Relator, a Auditoria analisou a execução de convênios com escopo especificamente na realização de exames de imagem, sendo apurado o que se segue:

1. Entre o período de 01.01.17 até 30.04.17, segundo informado pela SMS, foram realizados 814.684 exames, considerando os tipos abrangidos pelo programa, abarcados no atendimento regular e no atendimento do "Programa Corujão" no município de São Paulo;

2. O número de exames de imagem, considerando os tipos abrangidos pelo corujão, realizados de 01.01.17 até 30.04.17, segundo informações da SMS, foi 308,8% superior ao realizado em 1/3 do ano de 2016 e 341,3% superior ao realizado em 1/3 do ano de 2015;

3. O número informado pela SMS de 87.029 exames realizados através do "Corujão da Saúde" entre 01.01.17 e 30.04.17 não considera exames realizados pelos Contratos de Gestão, que apesar de terem sido aditados para atender ao Programa, foram contabilizados como atendimento regular;

4. As quantidades pactuadas apresentadas pela SMS no Ofício nº 362/SMS.G/AE/2017 possuem divergências em relação às estabelecidas nos Ajustes e Termos Aditivos decorrentes do Credenciamento, dos Termos de Parceria e dos Convênios;

5. A realização de exames de imagem para atender ao programa "Corujão da Saúde" no bojo do Convênio PROADI nº 005/SMS.G/2015 com a Associação do Sanatório Sírio – Hospital do Coração não está formalizada por instrumento e não está prevista no Plano de Trabalho apresentado pela entidade;

6. A realização de exame de ressonância magnética pelo Convênio nº 04/SMS.G/2015-PROADI no Programa "Corujão da Saúde" não está formalizada no instrumento e, tampouco, no Plano de Trabalho do Hospital Alemão Oswaldo Cruz;

7. Não existe previsão do número de exames adicionais no Convênio nº 06/SMS.G/2013-PROADI (Associação Portuguesa de Beneficência);

8. Não foram apresentadas as prestações de contas do período relativas aos

convênios e a três termos de parceria;

9. A continuidade do tratamento do paciente, conforme informado pela SMS, segue por meio de procedimentos regulares válidos para todos os pacientes, seja para consulta de retorno, seja para procedimentos dela decorrentes;

10. O número de agendamentos noturno para o período de 01.01.17 a 07.04.17 foi 38.046 e a taxa de absenteísmo corresponde a 18,02%, enquanto o número de atendimentos diurnos é de 644.011 e a taxa de absenteísmo é de 15,86%, segundo informado pela SMS;

11. Houve retirada de 227.808 pacientes da fila que aguardavam o agendamento de exames há mais de 180 dias e foram encaminhados para suas regiões de origem para passar por um novo atendimento, de modo a reavaliar a necessidade de exames, segundo a SMS; e

12. Não há informação por parte da SMS acerca da quantidade de pacientes que passaram pelo procedimento de reavaliação, sob alegação de ser realizado de forma descentralizada.

Novos documentos foram posteriormente encaminhados pela Origem contendo a "relação de pessoas atendidas pelo programa", entretanto não constou em qual instrumento jurídico foi realizado cada exame, impossibilitando a verificação do número de exames realizados em cada contrato e a análise das prestações de contas destes.

Na sequência, a Auditoria analisou a documentação acrescida pela Origem para responder aos novos quesitos formulados nos autos, cujas conclusões não modificaram o quadro geral constatado no relatório de inspeção.

No **TC/000581/2017**, em julgamento a Representação oferecida pelo Vereador Antonio Donato Madormo, a fim de apurar a legalidade do Edital-SMS de Convocação cujo objeto é o credenciamento de estabelecimentos de saúde interessados em participar, de forma complementar, do sistema único de saúde, para eventual celebração de contratos ou convênios, parte da proposta do "CORUJÃO DA SAÚDE".

Primeiramente, observo que a Representação preencheu todos os requisitos de admissibilidade exigidos no Regimento Interno desta Corte de Contas, devendo, portanto, ser conhecida.

No mérito, analiso os itens guerreados.

O primeiro ponto questionado na Representação é a subjetividade dos critérios para credenciamento e contratação das entidades, atribuindo excessiva discricionariedade do administrador para a contratação das entidades médico-hospitalares para a realização de exames clínicos.

Neste ponto, entendo como a AJCE, não vislumbrando a subjetividade na atribuição dos serviços, uma vez que a cláusula editalícia apenas garante que o paciente seja

encaminhado a um prestador específico à sua necessidade, não havendo a alegada subjetividade.

Quanto à alegada divergência entre os quantitativos publicados no Edital e os veiculados na mídia jornalística, no meu entender, não é procedente, haja vista a matéria jornalística não ser documento hábil para questionar os estudos e dados oficialmente publicados no Diário Oficial.

O item referente à indicação da dotação orçamentária, conforme bem esclarecido pela Equipe de Fiscalização, fls. 31, foi sanado com a republicação do Edital com as devidas correções.

Por fim, a alegação de que alguns Hospitais já estariam realizando exames médicos sem nenhuma formalização com o Programa Corujão da Saúde se mostrou improcedente, como demonstrado pela Equipe de Auditoria, que identificou que os serviços de saúde citados na Inicial se referem aos Convênios (PROADI SUS) e que não tem relação com o objeto ora em análise.

Portanto, em síntese, há improcedência dos itens 2.1, 2.2 e 2.4 e perda do objeto do item 2.3, do rol elaborado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

Diante de todo o exposto, **JULGO REGULAR** o Edital sem número (Corujão da Saúde), com vistas a proceder ao Credenciamento de estabelecimentos de saúde interessados em participar, de forma complementar, do Sistema Único de Saúde, para eventual celebração de contratos ou convênios.

CONHEÇO da Inspeção realizada para fins de registro, eis que atingidos aos fins colimados.

CONHEÇO da Representação interposta pelo Vereador Antonio Donato Madormo, uma vez que presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, julgo-a **IMPROCEDENTE** quanto aos itens 2.1, 2.2 e 2.4 e **PREJUDICADA** quanto ao item 2.3, diante da perda de objeto.

E, por fim, **CONHEÇO** dos TC/000771/2017 e TC/011268/2017, autuados exclusivamente para guarda documental.

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

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – REVISOR

Processo:	**TC/000106/2017**
Interessada:	Secretaria Municipal da Saúde – SMS Wilson Modesto Pollara – Secretário Municipal da Saúde
Responsável:	Daniel Simões de Carvalho Costa - Chefe de Gabinete da SMS
Objeto:	Edital de Credenciamento ("Corujão da Saúde"). Edital para Credenciamento de estabelecimentos de saúde interessados em participar, de forma complementar, do Sistema Único de Saúde, para eventual celebração de contratos ou convênios.
Valor:	R$ 16.540.706,06, para o período de 04 meses

Processo:	**TC/000711/2017 – Apensado**
Interessados:	Secretaria Municipal da Saúde – SMS Vereador Antonio Donato Madormo
Responsáveis:	Wilson Modesto Pollara – Secretário Municipal da Saúde Daniel Simões de Carvalho Costa - Chefe de Gabinete da SMS
Objeto:	Solicita informações sobre os contratos e convênios administrativos formalizados a partir do Edital de Credenciamento do "Corujão da Saúde"

Processo:	**TC/002054/2017**
Interessada:	Secretaria Municipal da Saúde – SMS
Responsáveis:	Wilson Modesto Pollara
Objeto:	Inspeção.

Processo:	**TC/000581/2017**
Interessados:	Secretaria Municipal da Saúde – SMS Antonio Donato Madormo
Responsável:	Wilson Modesto Pollara
Objeto:	Representação. Edital de convocação para credenciamento de estabelecimentos de saúde interessados em participar, de forma complementar, do Sistema Único de Saúde, para eventual celebração de contratos ou convênios, parte da proposta do "Corujão da Saúde"

Tendo restado vencida a minha proposta elaborada na SO realizada em 02/02 p.p. e como considero que a Inspeção tratada no TC/002054/2017 não elucida especificamente os apontamentos remanescentes nos itens 4.8 e 4.9 do TC/000106/2017, nem os afasta, no mérito, entendo que não há elementos para considerar Regular o Certame, pelo que julgo irregular o Edital de Credenciamento (TC/000106/2017) e parcialmente procedente a Representação (TC/000581/2017) para dar como procedente o item 2.1., haja vista que o assunto foi lançado para discussão em sede de Execução Contratual não autuada, e improcedência quanto aos itens 2.2. e 2.4. e perda do objeto quanto ao item 2.3.

E, por fim, conheço da Inspeção (TC/002054/2017).

TCM, 09 de março de 2022.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

MBM/RB/avc

III – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA

(item 1) Ref. TC/000106/2017, TC/000771/2017 (apensado) (Edital de Credenciamento/Corujão da Saúde e solicitação de Informações do Vereador Donato, que foi autuado e passou a acompanhar o TC/000106/2017) (item 2) – TC/002054/2017 (Inspeção/Corujão da Saúde – com acompanhamento do MPESP) – TC/011268/2017 (apensado) (Envelope que contém documentação apartada para preservar sigilo: relação de pessoas atendidas pelo Programa, enviado pela SMS após celeuma quanto à omissão de fornecimento de informações por conta dessa alegação). (item 3) – TC/000581/2017 (Representação contra o Edital de Credenciamento Vereador Donato/ Corujão da Saúde)

Voto com o Relator. Sem prejuízo, anoto que, no âmbito de Auditoria Extraplano realizada sob minha Relatoria e já julgada por esta Corte (TC/002042/2017), houve avaliação da efetiva realização de exames e encaminhamento de pacientes no âmbito do Programa Corujão da Saúde, no período relacionado ao fim de 2016 ao início de 2017, verificando-se a tempestividade de encaminhamento dos mesmos para a consulta médica especializada, a identificação de efetiva realização e o correspondente lançamento de dados nos sistemas de controle, bem como auditagem nos procedimentos operacionais adotados no Sistema SIGA-Saúde, em especial os relacionados à gestão da "Fila de Espera", para fins de ampla avaliação da resolubilidade dos casos relacionados à realização de exames.

Referido acompanhamento demonstrou deficiência de alimentação ou extração equivocada de dados e problemas para manutenção do Sistema SIGA-Saúde, comprometendo a segurança de todas as informações geradas.

Ademais, constatou-se que, com o encerramento do programa "Corujão da Saúde", a abordagem de que todos os exames que aguardavam atendimento poderiam ser realizados em trinta dias, no máximo, não se efetivou, pois em abril de 2017 a espera média correspondia a 103,4 dias, e em maio de 2017, correspondia a 99,7 dias, o que indicou que a realização de exames não pode ser uma política pública em si, dependendo de ações permanentes que garantam a efetiva promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização, entre outros, de exames em tempo razoável e a correspondente consulta para o pleno aproveitamento clínico dos resultados do exame.

Sem me alongar, portanto, considero que essa matéria já foi apreciada por esta Corte, e, assim, apenas informo que, ainda no bojo do referido TC/002042/2017, foi determinado

à Subsecretaria de Fiscalização e Controle a realização de auditoria de monitoramento das 12 Determinações constantes do Acórdão proferido, cujos resultados trarei para análise e deliberação deste E. Pleno quando finalizado.

Plenário Conselheiro PAULO PLANET BUARQUE, 9 de março de 2022.

MAURICIO FARIA
Conselheiro

csl