II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-1271/2024

Processo - TC/002089/2023
Denunciantes - [redacted]
Denunciada - Secretaria Municipal da Saúde
Objeto - Denúncia sobre suposta irregularidade no Convite para Comparação de Preços de Aquisição de Bens e Serviços Comuns 02/2022, cujo objeto é a contratação de serviços de certificação de Selo de Qualidade da Organização Nacional de Acreditação – ONA para 340 Unidades Básicas de Saúde – UBS no âmbito do Projeto de Reestruturação e Qualificação das Redes Assistenciais da Cidade de São Paulo – Avança Saúde SP

3.343ª Sessão Ordinária

DENÚNCIA. SMS. Suposta irregularidade no Convite para Comparação de Preços de Aquisição de Bens e Serviços Comuns. Certificação de Selo de Qualidade – ONA. Projeto Avança Saúde SP. 1. Prejudicadas as alegações e o pleito de alteração do pedido inicial visto que, além de não ser viável a alteração do objeto processual, tendo em vista a completude da instrução, não foram apresentados nos autos elementos que demonstrem, de modo inequívoco, a possível procedência, ainda que parcial, das irregularidades suscitadas. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES. Nesta sessão, a advogada Letícia Marchioni Sequeira – OAB/SP 411.188 proferiu sustentação oral, nos termos do art. 164 do RITCMSP.

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 da denúncia, visto que foram preenchidos todos os requisitos de admissibilidade dos arts 54 e 55 do Regimento Interno desta Corte de Contas, e, no mérito, em julgá-la totalmente improcedente.

ACORDAM, à unanimidade, consoante sugestão formulada pelo Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, em determinar à **Secretaria de Controle Externo** a instauração de novo procedimento fiscalizatório para aprofundar a análise quanto a supostas irregularidades ocorridas na execução do contrato firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Fundação Carlos Alberto Vanzolini.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão aos denunciantes e ao Secretário Municipal da Saúde, nos termos do art. 58 do RITCMSP, bem assim aos demais interessados no feito, para ciência.

Participaram do julgamento o Conselheiro Substituto ELIO ESTEVES JUNIOR – Revisor e os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de outubro de 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/cv

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – RELATOR

Processo: **TC/002089/2023**
Origem: Secretaria Municipal de Saúde – SMS
Objeto: Denúncia sobre suposto vício presente no Convite para Comparação de Preços de Aquisição de Bens e Serviços Comuns nº 002/2022, cujo objeto é a Certificação de Selo de Qualidade ONA das Unidades Básicas de Saúde no Âmbito do Projeto Avança Saúde São Paulo

DENÚNCIA. CONVITE PARA COMPARAÇÃO DE PREÇOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS Nº 002/2022. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - SMS. Não foram trazidos elementos que que caracterizem enquadramento das alegações em irregularidades ou ilegalidades. Justificativas da Origem. Conhecimento. Improcedência.

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento denúncia formulada pelo Sr. [redacted] e pela Sra. [redacted], contra a contratação da Fundação Carlos Alberto Vanzolini, que se sagrou vencedora no procedimento licitatório Convite para Comparação de Preços de Aquisição de Bens e Serviços Comuns nº 002s/2022, aberto pela Secretaria Municipal de Saúde, que tem por objeto a aquisição de fornecimento de serviços e certificação de selo de qualidade ONA1 de 340 (trezentas e quarenta) unidades básicas de saúde, no âmbito do Projeto de Reestruturação e Qualificação das Redes Assistenciais (Avança Saúde – São Paulo), cuja execução está sendo financiada por recursos de empréstimo contraído junto ao BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

Os Denunciantes insurgiram-se, basicamente, quanto: (i) a proposta apresentada pela Fundação Vanzolini, no valor de R$ 9.249.170,00 (nove milhões, duzentos e quarenta e nove mil, cento e setenta reais), é inexequível, por ter apresentado um mesmo preço ("valor linear") para as visitas de certificação (R$ 12.176,75) e para as visitas de manutenção (R$ 6.234,00), independentemente da quantidade de funcionários das unidades de saúde e do número de avaliadores exigidos pela Norma de Avaliação (NA) n. 02 (conforme fl. 06 da peça 10 e peça 11); (ii) por ter fixado preços para as taxas de avaliação, para certificação e para

manutenção, em desacordo com os valores fixados pela ONA (conforme fl. 02 da peça 12), o que causará prejuízos ao erário e dificuldade de fiscalização pelo Poder Público; (iii) a falta de "expertise" da contratada, para a execução do serviço, por ter apresentado declaração de acreditação de 18 (dezoito) instituições, na Norma Avaliadora de Serviços Ambulatoriais (peça 13), ao passo que o edital exigia a experiência prévia em serviços de atenção primária à saúde, contemplados pelas UBSs; (iv) a existência de cobranças irregulares na proposta vencedora, consistentes nos preços dos manuais (R$ 302,50) e na reunião de início de trabalho (R$ 6.000,00), que estariam em desacordo com as regras do edital.

Por fim, o Sr. [redacted] e a Sra. [redacted], na qualidade de Denunciantes, pleitearam pela concessão de medida cautelar suspensiva da execução do contrato, até que fossem apuradas todas as irregularidades acima citadas, e outras que surgissem no curso da fiscalização, e que fosse recomendada ao Secretário de Saúde, a rescisão do contrato, a bem do interesse público, nos termos do art. 137, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/21.

O Conselheiro Relator à época (peça 16) analisou o pedido de liminar e indeferiu o pedido de suspensão da execução do contrato firmado em decorrência da CP nº 002/2022.

Os autos foram encaminhados para a equipe técnica da Coordenadoria IV, que analisou os fatos narrados na Denúncia (peça 23), e concluiu prejudicada a análise. Todavia, para fins de elaboração do relatório conclusivo, sugeriu que a Origem prestasse esclarecimentos sobre os aspectos pontuados em seu relatório preliminar.

A Secretaria Municipal da Saúde (peça 29) manifestou-se acerca dos questionamentos contidos no Relatório Preliminar da Denúncia.

> Quanto ao ponto (i), a Origem, à peça 29, fls. 2/3, apresentou:
>
> Cabe esclarecer que a contratação em pauta representa um volume de serviços muito significativo, tanto para a Organização Nacional de Acreditação – ONA (responsável pelo desenvolvimento e gestão dos padrões brasileiros de qualidade e segurança em saúde) quanto para as Instituição Acreditadora Credenciada – IAC (responsáveis pela avaliação dos serviços de saúde). Em pesquisa realizada no dia 18/04/2023 no site da ONA (https://www.ona.org.br/mapa-de-acreditacoes), mostra que já foram realizadas 1.081 certificações desde 1999 e específicas para ambulatório foram 107

certificações. O contrato em pauta pretende certificar 340 unidades. Portanto, a expectativa é que os contratados apresentem preços de forma diferente do que seria a contratação de uma certificação para um serviço de saúde único, além de apresentar proposta com desconto significativo, como foi o caso da proposta da Fundação Carlos Alberto Vanzolini (doravante "Vanzolini") que ofereceu desconto de 28% sobre o valor total orçado. Considerando a situação exposta, o desconto oferecido em relação ao preço global não foi considerado excessivo nem pela administração nem mesmo pelo reclamante. A forma de definição de preço da Vanzolini não gera prejuízo para a administração. Muito pelo contrário, a aceitação de sua proposta leva a administração firmar contrato com desconto de 28% em relação ao orçado ao invés do desconto ofertado pelo reclamante de 8%. Cabe informar que a Secretaria Municipal de Saúde irá efetuar o pagamento conforme as entregas e os valores apresentados pela empresa. Destaca-se ainda que a responsabilidade dos valores apresentados nos itens unitários da proposta é do contratado. Há cláusulas protegendo a administração, como exigência de garantia contratual (cláusula 10.2 da minuta do contrato) e previsão de multas por inadimplemento (cláusula 13), caso a empresa não entregue os produtos exigidos no contrato. Cabe acrescentar que a Vanzolini existe há mais de 50 anos, prestando serviços em diversas áreas com excelência, sendo em nossa análise plenamente capacitada a estabelecer os valores de suas propostas e honrar seus compromissos. Em síntese, a análise do CONTRATANTE é que os preços são exequíveis e a contratação da Vanzolini é a mais vantajosa para a Administração.

Quanto ao ponto (ii), a Origem apresentou o quanto segue (peça 29, fl. 3):

A respeito da dinâmica de reembolso das taxas da ONA até o limite do valor indicado na proposta de preços, temos que o alegado pela Denunciante é improcedente.

Informamos que o preço ofertado pela Vanzolini é sempre vantajoso para administração, pois conforme descrito nas especificações técnicas e na planilha de orçamento do edital: "As taxas da ONA e o valor do manual serão consideradas despesas reembolsáveis. Isto é, a despesa será paga pela contratada e reembolsada pela prefeitura até o limite do valor indicado na

proposta de preço." Ou seja, quando a taxa da ONA for inferior ao valor ofertado, será pago o valor da taxa; mas quando a taxa for maior que o valor ofertado, o erário remunerará o valor da proposta.

Quanto ao ponto (iii), a Origem esclareceu da seguinte forma (peça 29):

Para este edital a Administração entendeu que a ONA é a organização competente para indicar quais instituições podem realizar as acreditações. A "Declaração do número de Unidades Básicas de Saúde já certificadas no modelo ONA pela IAC" visava meramente ter documento para que a comissão de licitação pudesse usar como referência para critério de desempate, conforme item 4.4 da Carta Convite: "4.4. No caso de empate entre duas ou mais propostas, o desempate ocorrerá considerando a IAC que apresente o maior número de Unidades Básicas de Saúde já certificadas no modelo ONA. "Não há no edital nenhuma menção a número mínimo de UBS que uma IAC já deveria ter acreditado para estar qualificada para a prestação do serviço.

Quanto ao item (iv), as demais cobranças irregulares na proposta comercial apresentada por Fundação Vanzolini, em relação à distorção na cobrança dos Manuais ONA a Origem apresentou que:

Como explicado anteriormente, trata-se de uma despesa reembolsável, portanto a administração não pagará valor maior do que o efetivamente cobrado pela ONA, conforme valor publicado em seu site.

Ainda, quanto à cobrança por Reunião de Início de Trabalho, a Origem esclareceu, à Peça 29, fls. 3-4:

Trata-se aqui de um equívoco de interpretação do reclamante.

As especificações técnicas citam duas reuniões iniciais:
"Após assinatura do contrato e emissão da Ordem de Serviço, será feita uma Reunião de Início de Trabalho com representantes da UCP e da Contratada para ajustar o plano de trabalho e procedimentos de agendamento das próximas

> etapas do projeto de certificação. Esta reunião de caráter administrativo não será objeto de remuneração do contrato.
> Será realizada em local cedido pela SMS a reunião de início do projeto às equipes da SMS que fazem gestão de qualidade das UBS. Será uma reunião em um auditório ou sala de aula que poderá ser filmada para ser compartilhada para um maior grupo de pessoas envolvidas no processo de acreditação. A reunião deve ter uma duração de até 4 horas e os custos do local, equipamentos de projeção e filmagem correrão por conta do contratante. A contratada deverá disponibilizar arquivo da apresentação (slides) e outro material de divulgação que julgar pertinente. Esses arquivos serão disponibilizados às equipes participantes do projeto. Trata-se aqui de um equívoco de interpretação do reclamante. As especificações técnicas citam duas reuniões iniciais: "Após assinatura do contrato e emissão da Ordem de Serviço, será feita uma Reunião de Início de Trabalho com representantes da UCP e da Contratada para ajustar o plano de trabalho e procedimentos de agendamento das próximas etapas do projeto de certificação. Esta reunião de caráter administrativo não será objeto de remuneração do contrato.
> Será realizada em local cedido pela SMS a reunião de início do projeto às equipes da SMS que fazem gestão de qualidade das UBS. Será uma reunião em um auditório ou sala de aula que poderá ser filmada para ser compartilhada para um maior grupo de pessoas envolvidas no processo de acreditação. A reunião deve ter uma duração de até 4 horas e os custos do local, equipamentos de projeção e filmagem correrão por conta do contratante. A contratada deverá disponibilizar arquivo da apresentação (slides) e outro material de divulgação que julgar pertinente. Esses arquivos serão disponibilizados às equipes participantes do projeto.

De posse dos esclarecimentos apresentados pela Origem, a Auditoria (peça 44) concluiu pela improcedência da Denúncia quanto aos aspectos pontuados nos itens 2.1 a 2.4, quais sejam: 2.1. Inexequibilidade da proposta comercial apresentada por Fundação Vanzolini conforme regras da ONA; 2.2. Descumprimento às taxas da ONA nas propostas comerciais apresentadas por Fundação Vanzolini; 2.3. Falta de expertise da Fundação Vanzolini

para a acreditação das UBS no modelo ONA; 2.4. Demais cobranças irregulares na proposta comercial apresentada por Fundação Vanzolini.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 54), diante dos elementos colacionados aos autos, acompanhou o posicionamento dos Órgãos Técnicos desse E. Tribunal (peças 23 e 44), requerendo a total improcedência da Denúncia.

Os Denunciantes (peças 61/68), apresentaram nova petição e anexos contendo novos argumentos sobre a Denúncia.

A Equipe Técnica (peça 92) analisou a documentação acrescida e concluiu nos seguintes termos:

> Do exposto, concluímos que os novos argumentos apresentados à peça 61 não tiveram o condão de alterar o entendimento da Auditoria em relação aos itens 2.1 a 2.4, pelas razões aduzidas nos tópicos anteriores, sendo ratificada a conclusão do Relatório Conclusivo (peça 44), pela improcedência da Denúncia. Em relação aos novos fatos trazidos aos autos, com as considerações feitas no subitem 2.5 do presente, submetemos ao Conselheiro Relator o pedido efetuado pelo Representante para acolhimento de novo ponto que trata de supostos problemas na fase de execução contratual.

A Assessoria Jurídica (peças 99/100), após a análise da documentação encartada nos autos, entendeu não ser possível emitir um parecer conclusivo, exceto quanto aos argumentos da (i) falta de expertise da contratada e da (ii) cobrança irregular da "reunião de apresentação" que, no seu ver, são improcedentes. Nesse contexto, considerando a produção do relatório conclusivo (peça 44), sugeriu a intimação da Origem, do(s) responsável(is) e da contratada, para o exercício da ampla defesa e do contraditório.

Conforme a Unidade Técnica de Cartório (peça 115), após as partes terem sido devidamente intimadas, a Secretaria Municipal da Saúde apresentou sua defesa (peças 110/111), e os Denunciantes se pronunciaram (peça 113). Contudo, a Fundação Carlos Alberto Vanzolini deixou transcorrer o prazo para manifestação.

A Assessoria Jurídica Subchefe, à peça 123, analisou o acrescido e assim concluiu:

> Apesar das considerações trazidas pela ilustre assessora preopinante (que poderiam instigar maior debate), não foram apresentados nos autos elementos que demonstrem, de modo inequívoco, a possível procedência (ainda que parcial) das irregularidades suscitadas pelos denunciantes.
> Assim, nesse cenário, acompanho a Auditoria no sentido da improcedência da denúncia. Sem prejuízo, deixo à critério de Vossa Excelência a aferição da pertinência de instauração de novo procedimento fiscalizatório para aprofundar a análise acrescida quanto à supostas irregularidades no âmbito da execução do contrato firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde e a Fundação Vanzolini.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 126), reiterou sua manifestação anterior (peça 54) a qual, acompanhando a conclusão dos Órgãos Técnicos desse E. Tribunal propugnou pela total improcedência da presente Denúncia. No mais, salientou a sugestão da Assessoria Jurídica quanto à "aferição da pertinência de instauração de novo procedimento fiscalizatório para aprofundar a análise acrescida quanto à supostas irregularidades no âmbito da execução do contrato firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde e a Fundação Vanzolini".

A Secretaria Geral, às peças 133 e 134, opinou pelo conhecimento da Denúncia e, no mérito, na esteira dos órgãos técnicos opinantes, por sua improcedência.

É o relatório.

V O T O

É o caso de conhecer a Denúncia e julgá-la improcedente pelos motivos que passo a expor.

1. Trata-se de Denúncia formulada por [redacted] e [redacted] em vista de possíveis irregularidades no certame que tinha como objeto a contratação de serviços de certificação de Selo de Qualidade da Organização Nacional de Acreditação ("ONA") de 340 Unidades Básicas de Saúde ("UBS"), no âmbito do Projeto de Reestruturação e Qualificação das Redes Assistenciais da Cidade de São Paulo – Avança Saúde SP ("Projeto").

2. Preliminarmente, entendo pelo regular processamento da presente Denúncia, visto que preenchidos todos os requisitos de admissibilidade dos artigos 54 e 55 do Regimento Interno desta E. Corte de Contas.

3. No mérito, verifico que as alegações da Denúncia dizem respeito a supostas irregularidades ocorridas na fase de julgamento do processo licitatório, que impediriam a contratação da Fundação Vanzolini, quais sejam: (i) a inexequibilidade da proposta; (ii) a fixação de preços para as taxas de avaliação (de certificação e de manutenção), que divergem dos valores fixados pela ONA, para o exercício de 2023; (iii) a falta de expertise da contratada; (iv) a existência de cobranças irregulares na proposta.

4. Quanto à alegação de inexequibilidade da proposta comercial apresentada pela Fundação Vanzolini em relação às regras da ONA, verifico que o denunciante não demonstrou o alegado com base nos parâmetros legais e financeiros necessários e que a Origem prestou esclarecimentos a respeito das características da contratação, do desconto oferecido, dos mecanismos contratuais que protegem a administração e, em especial, dos critérios adotados para análise e seleção da proposta portanto, na esteira do quanto apresentado pela Coordenadoria IV (peças 23 e 44), pela Origem (peça 29), pela Assessoria Jurídica (peças 122 e 123) e pela Secretaria Geral (peças 133 e 134), julgo-a improcedente.

5. Em relação à alegação de descumprimento às taxas da ONA nas propostas comerciais apresentadas pela Fundação Vanzolini, verifico que a discrepância[1] entre os

---

1 Coordenadoria IV. Relatório Conclusivo. Peça 44, fl. 6.:
(...) Todavia, como se depreende do quadro apresentado pela Denunciante, os valores podem ser maiores ou menores a depender do número de funcionários do estabelecimento de saúde objeto da certificação. As diferenças mais significativas são as que se referem a unidades com mais funcionários.
Nota-se que, nos casos em que o número de funcionários é 625, a taxa de certificação indicada pela ONA é R$ 16.250 e o contido na proposta da Fundação é R$ 3.314; e, enquanto a taxa de manutenção da ONA é R$ 8.750, a cobrada Fundação é de R$ 1.801. Por outro lado, há casos em que a taxa prevista na proposta da Fundação seria superior à estabelecida pela ONA, conforme observa-se à fl. 06 da Peça 01.
O referido descumprimento dos padrões estabelecidos nacionalmente veio desacompanhado de projeção ou cálculo que demonstre o eventual prejuízo financeiro ao Município, já que, conforme visto, a depender da unidade analisada, o preço oferecido pela Fundação é bastante vantajoso para o Poder Público.
Igualmente, uma análise contratual a respeito do tratamento relativo à referida taxa não foi feita pela Denunciante. De fato, é fundamental entender a relação e tratamento destes custos dentro das regras fixadas pelo BID em seus projetos. Assim, a Auditoria entende que, da forma que fora apresentada, a Denúncia não traz elementos que permitam o posicionamento acerca da procedência deste ponto, o que prejudica a análise neste relatório preliminar.

valores indicados pela Organização Nacional de Acreditação e os considerados pela Fundação em sua proposta não demonstram projeção ou cálculo que resulte em eventual prejuízo financeiro ao Município. Ainda, em vistas ao quanto demonstrado pela Origem à peça 29, e concluído pelas Áreas Técnicas (peças 23, 44, 122/123 e 133/134), a respeito da dinâmica de reembolso das taxas da ONA até o limite do valor indicado na proposta de preços, temos que o alegado pela Denunciante é improcedente.

6. A respeito da alegação de falta de expertise da Fundação Vanzolini para a acreditação das UBS no modelo ONA, não há qualquer evidência documental da suposta irregularidade e, além disso, a Origem esclareceu adequadamente a respeito do modo como foi abordada a questão da experiência prévia. Portanto, também conforme o quanto opinado pelas Áreas Técnicas, improcedente a Denúncia neste ponto.

7. Quanto às demais cobranças irregulares na proposta comercial apresentada pela Fundação Vanzolini, especialmente quanto a suposta distorção na cobrança dos manuais ONA e cobrança por reunião de início de trabalho, novamente não há enquadramento jurídico de ilegalidades ou irregularidades diante do quanto narrado, além de terem sido devidamente respondidas pela Origem à peça 29. Assim, também na esteira do quanto opinado pelas Áreas Técnicas, trata-se de ponto improcedente.

8. Quanto às alegações trazidas pelo denunciante à peça 113, reafirmando o teor da denúncia formulada, requerendo a "revisão" do entendimento constante no relatório conclusivo e a adoção de "diligências para apurar as irregularidades que vem ocorrendo no âmbito da execução contratual ", conforme bem delineado pela Assessoria Jurídica (peças 122/123) e pela Secretaria Geral (peças 133 e 134), além de não ser viável a alteração do objeto processual tendo em vista a completude da instrução, não foram apresentados nos autos elementos que demonstrem, de modo inequívoco, a possível procedência (ainda que parcial) das irregularidades suscitadas. Assim, nesse cenário, prejudicadas as alegações e o pleito de alteração do pedido inicial.

Diante do exposto e na esteira do quanto opinado pela Coordenadoria IV (peças 23 e 44), pela Origem (peça 29), pela Assessoria Jurídica (peças 122 e 123) e pela Secretaria Geral (peças 133 e 134), em convergência com o pleito da Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 126), **CONHEÇO** da Denúncia e, no mérito, **JULGO-A** integralmente improcedente.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Secretário Municipal da Saúde, bem como as demais partes interessadas no feito, para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

É como voto.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE**, 30 de outubro de 2024.

Ricardo Torres
Conselheiro