I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR (Juntados aos autos na 3.200ª S.O. – Certidão)

II – ACÓRDÃO

Processo - TC/003036/2015
(Tramita em conjunto com o processo TC/004964/2014)
Contratante - Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde)
Contratada - Medicar Emergências Médicas Ltda.
Acompanhamento da execução do Contrato 02/2015
Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é a prestação de serviços médicos de terapia intensiva pediátrica nos Hospitais Municipais Doutor Carmino Caricchio, Doutor Fernando Mauro Pires da Rocha e Professor Doutor Alípio Corrêa Netto, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

3.206ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMS. Serviços médicos de terapia intensiva pediátrica. ACOLHIDO excepcionalmente. DETERMINAÇÃO. 1. Informe a situação atual da prestação de serviços médicos de Terapia Intensiva Pediátrica nas Unidades Hospitalares do Município. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/004964/2014 e TC/003036/2015, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, após vista que lhe fora concedida na 3.200ª S.O., ocasião em que o advogado Leonardo Carvalho Rangel, representante da Medicar Emergências Médicas Ltda., proferiu sustentação oral, e em que votaram os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, DOMINGOS DISSEI – Revisor e EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher, em caráter excepcional, a execução do Contrato 02/2015, no período examinado.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal da Saúde que informe esta Corte, **em até 30 (trinta) dias**, a situação atual da prestação de serviços médicos de Terapia Intensiva Pediátrica nas Unidades Hospitalares do Município de São Paulo.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após os trâmites regimentais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, EDUARDO TUMA e ROBERTO BRAGUIM.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda Substituto CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 23 de março de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/cv

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 05/04/2022 16:51:30 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 05/04/2022 17:16:22 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processos: **TC/004964/2014 e TC/003036/2015**

OBJETO: Acompanhamento do **Edital de Pregão Presencial n° 252/2014,** tipo menor preço global mensal por item, que teve por objeto a Contração de Empresa Especializada na Prestação de Serviços Médicos nos Serviços de Terapia Intensiva Pediátrica para as Unidades Hospitalares - Hospital Municipal Dr. Carmino Caricchio – HMCC, Hospital Municipal Dr. Fernando Mauro Pires da Rocha – HMFMPR e Hospital Municipal Prof. Alípio Corrêa Netto – HMACN; e o **Contrato nº 002/2015**, decorrente do referido certame, firmado entre a Autarquia e a empresa Medicar Emergências Médicas Ltda. (PA nº 2014-0.040.697-4)

Interessados: Autarquia Hospitalar Municipal – AHM/Secretaria Municipal de Saúde; Medicar Emergências Médicas Ltda.

Pregão Presencial n° 252/2014 e execução parcial Contrato 002/2015. Autarquia Hospitalar Municipal – AHM. UTI pediátrica. Excepcionalmente regulares.

Egrégio Plenário

Trago a julgamento de forma englobada o **TC/004964/2014** que trata do acompanhamento do Edital de Pregão Presencial n° 252/2014, realizado pela Autarquia Hospitalar Municipal - AHM tendo por objeto a contração de empresa especializada na prestação de serviços médicos (Terapia Intensiva Pediátrica) para suas Unidades Hospitalares, e o **TC/003036/2015** que cuida do acompanhamento da execução do Contrato nº 002/2015, decorrente do referido certame, firmado entre a Autarquia e a empresa Medicar Emergências Médicas Ltda.

No âmbito do **TC/004964/2014,** em análise inicial a Auditoria (Peças 01 e 02) concluiu que o Edital de Pregão Presencial nº 252/2014 não reunia condições de prosseguimento, em razão das seguintes impropriedades:

> 4.1 - Inconsistência da justificativa apresentada, ofensa ao princípio constitucional da motivação, implícito na Constituição Federal, artigo 3º, inciso I, da LF nº 10.520/02 e expresso no artigo 2º, I, do DM 44.279/03 (subitem 3.3.1).
>
> 4.2 - A contratação exclusiva de médicos não encontra respaldo na legislação, por ser atividade fim da AHM, além de possibilitar a ocorrência de subordinação direta, em desacordo com a Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (subitem 3.3.1).
>
> 4.3 - A contratação pode configurar burla à obrigatoriedade do concurso público, na medida em que estamos diante da atividade-fim da Autarquia (subitem 3.3.1).
>
> 4.4 - A licitação do Pregão Presencial nº 252/2014 não segue a forma procedimental do pregão eletrônico, prevista no Decreto Municipal nº 54.102/13, alterado pelo Decreto Municipal nº 54.829/14 (subitem 3.3.2).
>
> 4.5 – Permissão da participação de Sociedades Cooperativas (subitem 3.3.3).
>
> 4.6 - A pesquisa de mercado realizada é insubsistente para a determinação do valor referencial da licitação, em infringência ao artigo 7º, parágrafo 2º, II da LF nº 8.666/93, artigo 3º, III da LF nº 10.520/02, artigo 4º do DM nº 44.279/03 e artigo 7º, III do DM nº 46.662/05 (subitem 3.3.4).
>
> 4.7 - Não há exigência de documento atestando que o interessado já tenha prestado serviços objeto do contrato, em infringência ao artigo 30, inciso II, da LF nº 8.666/93 (subitem 3.3.5).
>
> 4.8 - Não há nos autos a justificativa para a adoção dos índices estabelecidos na qualificação econômico-

financeira, contrariando a previsão do § 5º do artigo 31 da LF 8.666/93 (subitem 3.3.6).

4.9 - Não estão sendo exigidos requisitos específicos para o exercício da função-atividade de Terapia Intensivista ou Pediatria (subitem 3.3.7).

4.10 - A ausência de planilha com preços unitários impede o desconto do custo do profissional em caso de eventual falta e prejudica a plena execução do Contrato, em infringência ao § 1º do artigo 54 e inciso VII do artigo 55 da Lei Federal nº 8.666/93 (subitem 3.3.8).

A Autarquia Hospitalar Municipal apresentou suas justificativas às fls. 480/492. Em apertada síntese, destacou que, desde 2009, houve a realização de concurso, sem, contudo, obter sucesso quanto às vagas para médicos intensivistas pediátricos. Informou que os certames realizados não foram suficientes para preencher as vagas existentes nas unidades de saúde vinculadas à Autarquia, em relação à categoria médica em geral e, em particular, da UTI. Assim, diante desse cenário e visando atender às necessidades da população, lançou diversas alternativas para suprir a falta desses profissionais, por meio de Contratos de Gestão, de contratação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares e de Convênios, mas que, sem outra alternativa, optou pela licitação em exame. Justificou que é cada vez mais séria a vacância de recursos humanos, em especial de médicos que compõem uma UTI, com crescente aumento da demanda por esses serviços e também da gravidade dos casos, citando a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC nº 7), publicada pela ANVISA, que estabelece padrões mínimos para o funcionamento das UTIs, visando à redução de riscos. Discorreu sobre as características da especialidade, que exige intervenções contínuas e sensíveis ao tempo. Por fim, afastou a hipótese de ofensa ao princípio constitucional da motivação ou burla à obrigatoriedade do concurso público, destacando o histórico de contratação emergencial ininterrupta de médicos que vinha ocorrendo desde 2007.

Tais considerações foram analisadas pela Auditoria, que ratificou suas conclusões anteriores, à exceção do apontamento 4.8. Informou que do certame em questão decorreu o Termo de Contrato nº 2/2015, firmado com a empresa Medicar Emergências Médicas Ltda. (peça 03).

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o órgão técnico e sugeriu a intimação dos demais responsáveis (peças 04 e 05).

Nesse passo, regularmente intimadas, apresentaram razões de defesa a contratada Medicar Emergências Médicas Ltda (fls. 591/607) e a pregoeira, Sra. Cristiane Ciglioni (fls. 610/626).

Em breves linhas, a Contratada argumentou que a terceirização é prevista e autorizada pela legislação, bem como a contratação de médicos, e que a jurisprudência trabalhista também autoriza a opção. Citou o Acórdão nº 352/2016 do TCU, que reconheceu os ajustes com entidades privadas visando a disponibilização de profissionais de saúde, condicionando a legitimidade da relação à existência de estudos pela Administração Pública que demonstrem o motivo da contratação com a estimativa de custos, como ocorreu no caso concreto vez que demonstrado o número insuficiente de médicos. Quanto aos preços praticados, alegou que não se pode comparar os valores previstos para a contratação de novos servidores para atuação nas UTIs pediátricas com os valores para a contratação de empresa para o provimento de profissionais especializados para atuação nesse setor.

Por sua vez, a pregoeira Cristiane Ciglioni esclareceu que a Origem vinha atuando com esforços visando suprir os cargos vagos em sua tabela de lotação de pessoal por meio de concurso público, sem sucesso. Ademais, observou que, não obstante a inviabilidade de contratação por meio de concursos públicos, a população não poderia prescindir da atenção aos cuidados intensivos e que a própria equipe de auditoria desta Corte havia

reconhecido que as razões apresentadas mostravam-se coerentes quando considerada a imprescindibilidade dos serviços médicos de Terapia Intensiva pediátrica. Reafirmou que a Autarquia vinha mantendo de forma ininterrupta a contratação emergencial de médicos, para suprir a necessidade, mas que, no entanto, a medida vinha se mostrado insuficiente por diversas razões, entre elas a questão salarial. Por fim, defendeu ser possível a terceirização de serviços médicos, sem incorrer em vínculo empregatício, desde que a relação jurídica entre o médico e hospital não fosse uma relação de trabalho em que o médico fique subordinado diretamente à ordem do hospital, podendo tal prestação de serviço se dar por atividade como autônomo, como sócio de empresa ou por meio de cooperativa.

Sem prejuízo das razões de defesas apresentadas, a Auditoria concluiu pela ratificação de suas conclusões (peça 06).

Em nova manifestação, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, na esteira das conclusões da Auditoria, manteve seu entendimento pelo não acolhimento do certame em exame (peças 07 e 08).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento do certame, relevando-se as irregularidades apontadas, ou, ao menos, que fossem aceitos os seus efeitos jurídicos em homenagem ao princípio da Segurança Jurídica.

A Secretaria Geral, na esteira das manifestações precedentes, opinou pelo não acolhimento Edital de Pregão Presencial n° 252/2014 face às irregularidades apontadas (peças 09 e 10).

Por sua vez, quanto ao acompanhamento parcial da execução do Contrato nº 002/2015 tratado no **TC/003036/2015,** abrangendo despesas liquidadas e pagas de janeiro a maio de 2015 no valor de R$ 3.360.036,70, a análise da Auditoria (peça 01) foi no sentido de que o contrato

não estava sendo executado conforme o pactuado e a legislação pertinente, destacando os seguintes apontamentos:

> 4.1 - Há evidências de fragilidade nos procedimentos adotados para fins de pagamento no que se refere à padronização dos critérios e da documentação de suporte necessária para a remuneração dos procedimentos realizados fora do ambiente da UTI, como segue: - O HMCC registrou e aprovou o pagamento de procedimentos invasivos realizados em pacientes internados na UTI. Todavia, o contrato prevê que tal remuneração deve ocorrer somente para os casos de procedimentos realizados fora dos limites físicos da UTI (itens 3.3.2 e 3.4); - O valor total a ser glosado, referente aos meses de janeiro a maio, é de R$ 799.790,08 (item 3.5).
>
> 4.2 - Não existem controles formais, por parte da Contratante, sobre a presença dos médicos contratados no HMCC e no HMACN, o que impossibilita a correta medição dos serviços prestados para fins de pagamento (itens 3.3.2, 3.3.3 e 3.4);
>
> 4.3 - Os controles sobre a presença dos médicos contratados no HMFMPR, embora existentes, são frágeis (item 3.3.1);
>
> 4.4 - O Contrato e o Termo de Referência não especificam a carga horária a ser cumprida pelos médicos diaristas (item 3.3.1);
>
> 4.5 - A escala médica do HMCC revela a ocorrência de plantões de mais de 24 horas, contrariando o disposto na Resolução nº 90 do Cremesp e na Portaria nº 111/2007 da SMS (item 3.3.2);
>
> 4.6 - A AHM aplicou multa à contratada no valor de R$ 7.091,33, no entanto, o valor correto da multa, conforme calculado pela auditoria, deveria ser de R$ 34.770,31 (item 3.4);

> 4.7 - A cláusula 6.2.5 estabelece que a base de cálculo para a aplicação da multa de 10%, por descumprimento ou cumprimento irregular das obrigações assumidas pela contratada, será o valor mensal do contrato, sem fazer diferenciação entre a parcela fixa e variável, em infringência aos artigos 55, VII c/c 54, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93 (item 3.4);
>
> 4.8 - A indicação do responsável pela gestão do contrato no HMCC não consta do processo administrativo (item 3.2.2);
>
> 4.9 - Não houve designação, nos autos do processo administrativo, do responsável técnico médico da Contratada, contrariando o disposto na cláusula 3.3 do contrato (item 3.4);
>
> 4.10 - O objeto descrito no Termo de Contrato não está de acordo com o a descrição constante do Termo de Referência, contrariando o disposto no § 1º do art. 54 da LF nº 8.666/93 (item 3.2.1);
>
> 4.11 - Os indicadores preconizados pela Anvisa, por meio da Instrução Normativa no 4, de 24 de fevereiro de 2010, não são devidamente monitorados pela AHM, contrariando o item 4.12 do Termo de Referência (item 3.6).”

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões da Auditoria e sugeriu a intimação da Origem e da Contratada para conhecimento do processado (peças 02 e 03).

Regularmente intimadas, apresentaram defesa a Contratada (fls. 223/245) e a Origem (fls. 246/268), que, em apertada síntese, informam:

a) A Medicar alega que o regime de contratação foi por preço global e que a empresa foi contratada para fornecer seus serviços médicos de

maneira global, atendendo toda a demanda por procedimentos intensivos pediátricos, tanto dentro quanto fora das UTIs pediátricas, nas unidades da AHM. Em relação à proposta de glosa de R$ 799.790,08, argumenta pela ausência de fundamentação e clareza na discriminação dos valores, o que dificulta a defesa, carecendo o relatório técnico de vício formal na definição de valores, além de não ser devido, uma vez que o contrato opera o pagamento por preço global. Sobre a presença do médico no local, esclareceu que a empresa exercia controle próprio por meio de escala médica, previamente enviada à Autarquia, em cumprimento ao Termo de Referência (item 3.7) e que era sempre possível confirmar esse controle pelos prontuários dos pacientes, constatando a presença do médico através da ficha de atendimento de evolução dos internos e que sempre prezou pela qualidade da atenção prestada aos seus pacientes, sempre cumprindo a escala e mantendo profissionais em número adequado para a perfeita. Salientou que o cálculo da Auditoria apresentava inconsistência, considerando que a multa imputada pelo atraso no início dos serviços no mês de janeiro não poderia considerar o valor integral do contrato, até porque a prestação teve início tão somente no dia 27 de janeiro de 2015, e que a mesma racionalidade seria aplicável no que toca o hospital municipal Fernando Mauro Pires da Rocha. Esclareceu que foi realizada a indicação de responsável técnica, em atendimento ao item 3.3 do Termo contratual (Dra. Luciana Reis Carpanez, inscrita no CRM nº 83.484), qualificada com título de especialista e habilitada em medicina intensiva pediátrica. Informou, ainda, que todos os indicadores da IN nº 4 são contabilizados e analisados, que a empresa se utiliza de um dos melhores sistemas de informação disponíveis no mercado nacional em termos de gestão de leitos de terapia intensiva, denominado EPIMED, utilizado para auxiliar o gerenciamento das unidades, de modo a tornar a utilização dos recursos mais eficiente e prover atenção hospitalar de maior qualidade, dado que as informações estão disponíveis em tempo real.

b) A Autarquia hospitalar esclareceu que a contratação foi realizada por preço global devido às características do trabalho em unidade de terapia intensiva, que a composição do custo encontrava-se no edital e se relacionava ao custo total referente à disponibilidade de equipe médico e supervisão para atender aos leitos da UTI, além do custo adicional para a disponibilidade de equipe para realização de procedimentos invasivos em pacientes que não estivessem em cuidados de terapia intensiva. Justificou que, com isso, a contratação não apresentava preços unitários, o que impossibilitava o pagamento por medição de serviço. Informou que o montante do valor glosado de janeiro a maio de 2015 foi de R$ 259.700,83 (fls. 246/247). Sobre o controle dos médicos, a AHM esclareceu que era realizado através de escala com a identificação dos médicos contratados, ocorrendo, às vezes, a troca de plantões pelos próprios médicos sem a devida comunicação à unidade, não possibilitando a correção da escala em tempo hábil. Ademais, a Contratada enviava à unidade de saúde a escala prévia de profissionais que iriam laborar no próximo mês, contendo todos os períodos, e, após o término do mês, era enviada à unidade a escala definitiva pela contratada. Em posse da escala prévia a unidade realizava a fiscalização "in loco" três vezes ao dia, ocasião em que verificava os nomes dos médicos presentes em regime de plantão. Informou que não havia estipulação explícita de carga horária dessa contratação, mas sim, um planejamento para que houvesse um médico no período da manhã e um médico no período da tarde, possuindo carga horária habitual de 04 horas. Esclareceu que os plantões realizados no HMCC ocorrem em conformidade com o artigo 8° da Resolução n° 90 do CREMESP, mas que, devido à escassez de médicos especialistas em UTI pediátrica no mercado de trabalho, alguns plantões excederam às 24 horas. Asseverou que a multa aplicada no valor de R$ 7.091,33 foi baseada na Cláusula 6.2.5 do Termo de Contrato. Informou que a penalidade aplicada à contratada seria regularizada no processo de pagamento PA n° 2015-0.019.381-6, atendendo as considerações explanadas por este Egrégio Tribunal. Reconheceu que

até abril de 2016, por um equívoco, a unidade de saúde não havia indicado o responsável pela gestão do contrato, o que foi regularizado em 04/04/2016. Reconheceu que a descrição do objeto constante do Termo de Referência, do Termo de Contrato e do preâmbulo do Edital estava inconsistente, mas que, entretanto, em nada prejudicou a análise e o acompanhamento dos serviços contratados. Esclareceu que a Contratada devia se basear na RDC n° 07 de 24/02/2010, que estabelece requisitos mínimos para funcionamento das unidades de terapia intensiva e que os indicadores monitorados eram a Taxa de Mortalidade Institucional, o Tempo de Permanência e a Taxa de Ocupação. Anotou que o acompanhamento dos indicadores monitorados era realizado mensalmente através de Relatório Estatístico Hospitalar Mensal (REHM) e, futuramente, seria através do SHG (Sistema de Gestão Hospitalar), que se encontra em fase de implantação. Os demais indicadores constantes da IN nº 04, denominados “qualidade”, não eram monitorados. Esclareceu, por fim, que a Autarquia participava do Núcleo Municipal de Controle de Infecção Hospitalar, que acompanhava mensalmente os indicadores do Manual de Infecção Hospitalar da Secretaria do Estado da Saúde, realizando análises individuais e comparativas entre os hospitais e propondo ações para prevenção e controle de infecção hospitalar, assim como ações de capitação, apoio técnico e investigação de surtos.

Em nova manifestação sobre as justificativas acrescidas, a Auditoria considerou sanados os apontamentos 4.8 e 4.9 e ratificou os demais (4.1 a 4.7, 4.10 e 4.11) (peça 05).

Considerando o caráter eminentemente técnico das questões, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o entendimento da Auditoria e posicionou-se pelo não acolhimento da Execução do Contrato nº 002/2015 (peças 06 e 07).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da execução contratual em exame, relevando-se as irregularidades

apontadas, posto que meramente formais, ou que houvesse, ao menos, o reconhecimento dos seus efeitos financeiros (fls. 310/315).

A Secretaria Geral, encerrando a instrução processual, também se manifestou no sentido da irregularidade da execução contratual em exame.

É o relatório.

VOTO

Trago a julgamento, de forma englobada, o acompanhamento do Edital de Pregão Presencial n° 252/2014 realizado pela Autarquia Hospitalar Municipal - AHM tendo por objeto a contração de empresa especializada na prestação de serviços médicos (Terapia Intensiva Pediátrica) para as Unidades Hospitalares da então existente Autarquia Hospitalar Municipal, e o acompanhamento da execução do Contrato nº 002/2015, decorrente do referido certame, firmado com a empresa Medicar Emergências Médicas Ltda.

De início, quanto ao Edital do Pregão, anoto que os apontamentos envolvendo a irregularidade da terceirização de atividade fim da Autarquia Hospitalar (itens 4.1 a 4.3) reflete discussão sensível, diante do caso concreto, merecendo, em meu entender, a devida ponderação da situação fática encontrada e da necessária proteção do direito fundamental de acesso à saúde pública.

Nesse particular, remeto a análise ao precedente contido nos TCs 14.845/2019 e 3.879/2016, quando esta Corte se debruçou sobre o exame de Inspeção realizada na área da saúde pública municipal, ocasião em

que restou evidenciada a existência de contratações ininterruptas emergenciais de médicos, desde 2007, e de tentativas infrutíferas de realização de concurso público para vagas de médicos intensivistas para UTI, pela Autarquia. Naquela oportunidade, destacou o voto do Relator Consslheiro João Antonio:

> "Dessa forma, não há que se falar em ocorrência de burla ou contratação sem justificativa ou descriteriosa, mas sim razoabilidade na decisão da Autarquia Hospitalar diante do quadro dramático da saúde, notadamente no atendimento aos pacientes que necessitam de tratamento hospitalar intensivo.
>
> A opção do gestor público foi lícita para se manter a prestação de serviço na UTI com o nível de atenção nos padrões estabelecidos pela ANVISA durante todo o tempo, a fim de garantir a segurança do paciente e qualidade no atendimento, de forma a não poder sofrer solução de continuidade.

De igual forma, este é o cenário da situação evidenciada nestes autos. Ainda que a contratação de empresa prestadora de serviços não reflita a devida subsunção à legislação aplicável, protetiva da regra do concurso público para a contratação de mão de obra pela Administração Pública (art. 37, IX da CF1988), parece-nos que as circunstâncias do caso concreto envolveram a hipótese de inexigibilidade de conduta diversa.

Das justificativas apresentadas, percebe-se que a Origem não teve outra alternativa que não a contratação da diretapara resolver a falta da prestação de serviço essencial e vital, já que foi impossível o preenchimento de cargo via concurso público e, somente com ela, pôde fazer cessar as contratações emergenciais que vinham ocorrendo historicamente.

Nesse sentido, aliás, é a diretriz interpretativa fixada pelo artigo 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, segundo o qual, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação

do agente, e a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

Assim, sob esse aspecto, entendo que os apontamentos em questão podem ser excepcionalmente relevados, não possuindo, no caso concreto, o condão de macular a regularidade do Pregão em exame.

Quanto aos itens remanescentes relacionados à análise formal do Edital, anoto que (i) o item 4.8 restou superado no curso da instrução pelos órgãos técnicos; (ii) a ausência de fundamentação para adoção da modalidade presencial do Pregão pode ser entendida como de natureza formal (item 4.4); (iii) os riscos decorrentes de autorização de participação de Sociedades Cooperativas no certame demandam análise de eventual prejuízo no exame da execução contratual, o que não veio a ocorrer conforme se verá oportunamente (item 4.5); e que (iv) a alegada insuficiência de exigência do edital de comprovação de qualificação específicos para a atividade restou afastada diante das exigências contidas nos itens 5.1 e 5.2 do Termo de Referência (itens 4.7 e 4.9), sem que, ademais, tenha sido evidenciado prejuízo concreto no acompanhamento da execução do ajuste.

Sobre a questão envolvendo a ausência de planilha de composição de preços, sendo o orçamento estimativo baseado num valor único para cada item (itens 4.6 e 4.10), o que impediria o desconto em caso de falta do profissional, procurou a Origem justificar que, não obstante o critério de julgamento ter sido o menor valor global por item, tal critério refletia o valor unitário correspondente ao número de leitos e que, no caso de falta do profissional, também viabilizava o desconto relacionado à anotação do valor unitário diário.

Sem prejuízo, conforme anotado pelos órgãos técnicos, para fins de acompanhamento da execução dos serviços o melhor seria que

houvesse a indicação da quantidade de profissionais envolvidos na prestação dos serviços, bem como dos respectivos valores individualizados, de forma a melhor detalhar o valor unitário correspondente a cada profissional, para fins de medição.

Considerando a situação excepcional demonstrada à época, relevo o apontamento, a partir dos elementos colhidos no curso do acompanhamento da execução do ajuste.

Quanto à execução do ajuste, o histórico encontrado pela Auditoria foi o de que ela teve seu início previsto para 27.01.15. Problemas iniciais evidenciaram que somente um dos três hospitais cobertos pelo contrato foi atendido no prazo assinalado na Ordem de Serviço. Diante disso, a Origem adotou as medidas cabíveis, cientificando a contratada e iniciando as providências visando a ruptura do Contrato nº 2/2015 e a aplicação sanções à empresa Medicar (PA nº 2015-0.025.035-6), além de convocar a segunda colocada para prestar os serviços.

Todavia, em posterior tratativa com a Contratada, e com apoio em parecer da Assessoria Jurídica da Autarquia, a Origem optou pela manutenção da avença com a Contratada diante dos esforços envidados pela empresa na prestação dos serviços e regularização da situação.

Feito esse breve histórico, quanto aos apontamentos específicos consignados pela Auditoria em relação à execução do ajuste, considero como passíveis de relevação os relacionados às inconsistências verificadas entre a descrição do objeto no Termo de Contrato e no Termo de Referência (item 4.10); a ausência no processo administrativo da indicação do responsável pela gestão do contrato (item 4.8) e de designação do responsável técnico médico da Contratada (item 4.9), por ausência de prejuízo constatado.

Os demais apontamentos referem-se às deficiências constatadas nos procedimentos de controle do ajuste, pela Autarquia, e relacionados à penalização da contratada.

Apontaram os técnicos a ausência de padronização dos critérios e da documentação de suporte necessária para a remuneração dos procedimentos realizados fora do ambiente da UTI (item 4.1); ausência ou fragilidade de controles formais da presença dos médicos contratados nas unidades hospitalares (item 4.2 e 4.3), inclusive considerando que o Contrato e o Termo de Referência não especificavam a carga horária a ser cumprida pelos médicos diaristas (item 4.4); ocorrência de plantões de mais de 24 horas, contrariando o disposto na Resolução nº 90 do Cremesp e na Portaria nº 111/2007 da SMS (item 4.5); e deficiência no monitoramento dos indicadores pela AHM.

Sobre os apontamentos, tacolho as justificativas trazidas aos autos pelos interessados, diante da falta de prejuízo concreto decorrente, bem como considerando as ponderações feitas pela Autarquia no sentido de que a contratação em exame foi realizada por preço global devido às características excepcionais do trabalho em unidade de terapia intensiva. Nesses termos, os custos envolveram a disponibilidade de equipe médica e a supervisão para atender aos leitos da UTI, mais o custo da disponibilidade da equipe para realização de procedimentos invasivos em pacientes que não estivessem em cuidados de terapia intensiva.

Nesse sentido, as circunstâncias excepcionais demandaram a opção pela formatação de preço global por equipe, o que impossibilitava o pagamento por medição de serviço, sem prejuízo do exercício do controle interno que era realizado através de fiscalização “in loco”, tendo por base a escala com a identificação dos médicos contratados enviada previamente pela Contratada. Nessa ocasião era conferida a presença dos

profissionais por meio dos nomes dos médicos presentes em regime de plantão.

Assim, ainda que não houvesse estipulação explícita de carga horária dos profissionais, havia o necessário planejamento para que houvesse um médico no período da manhã e um médico no período da tarde, com carga horária habitual de 04 horas. Quanto aos plantões realizados, a informação trazida foi a de que normalmente eram feitos em conformidade com a legislação específica, ainda que, devido à escassez de médicos especialistas em UTI pediátrica no mercado de trabalho, por vezes alguns plantões tenham excedido, de fato, 24 horas.

Diante do exposto, o que se percebe da farta instrução dos autos é que a manutenção dos serviços profissionais para fazer frente às UTIs pediátricas nos hospitais municipais, à época dos fatos, guardava particularidades e dificuldades que demandaram a adoção de soluções imediatas pelo gestor público, as quais, ainda que passíveis de aprimoramento, mostraram-se suficientes e adequadas para suprir a demanda urgente existente.

Por fim, acolho os critérios adotados pela Entidade Autárquica no que toca ao valor da multa aplicada (itens 4.6 e 4.7), dada a razoabilidade das justificativas apresentadas no sentido da aplicação da Cláusula 6.2.5 do Termo de Contrato.

Diante do exposto, e considerando que o ajuste em vigor não se encontra mais em vigor (DOC de 11/12/2020 cuja vigência foi prorrogada em caráter excepcional pelo período de 02 (dois) meses, a partir do dia 27/11/2020, com cláusula resolutiva); e considerando que a Autarquia Hospitalar Municipal foi extinta pela Lei Municipal 17.433, de 29 de julho de 2020, tendo sua estrutura, serviços e hospitais sido absorvidos pela Secretaria

Municipal de Saúde, ACOLHO em caráter excepcional o Pregão Presencial n° 252/2014 e a execução do Contrato nº 002/2015, no período examinado.

Determino à Secretaria Municipal de Saúde que informe esta Corte, em até 30 dias, a situação atual da prestação de serviços médicos de Terapia Intensiva Pediátrica nas Unidades Hospitalares do Município de São Paulo.

Após os trâmites regimentais, arquivem-se os autos.

Plenário Cons. PAULO PLANET BUARQUE

MAURICIO FARIA

Conselheiro

csl

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 23/02/2022 17:30:19 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo