

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE CONTRATO DE GESTÃO

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de Abrangência	Período da Realização
2022/02969	14807/2022	12.09.22 a 03.10.22	20.07.22 a 16.01.22
Área Auditada			
Secretaria Municipal de Saúde (SMS)			
Objeto de Auditoria			
Análise do Contrato de Gestão Emergencial nº 001/2022-SMS.G/CPCS			
Objetivo da Auditoria			
Verificar a regularidade do ato examinado quanto aos aspectos de legalidade, formalidade e de mérito.			
Equipe Técnica			
Allan Sidney José de Mello Sigg – Auditor de Controle Externo			RF 20.256
Francisco Scattolin Filho – Supervisor de Controle Externo 8 - Substituto			RF 20.301

LISTA DE SIGLAS

ASM	- Associação Saúde em Movimento
CENTS	- Cadastro Municipal Único do Terceiro Setor
CG	- Contrato de Gestão
DM	- Decreto Municipal
DOU	- Diário Oficial da União
IABAS	- Instituto de Atenção Básica e Avançada em Saúde
LF	- Lei Federal
LM	- Lei Municipal
HM	- Hospital Municipal
MAG	- Manual de Auditoria Governamental
NBASP	- Normas de Auditoria do Setor Público
OS	- Organização Social
PA	- Processo Administrativo
PGM	- Procuradoria Geral do Município
PMSP	- Prefeitura do Município de São Paulo
SMS	- Secretaria Municipal da Saúde
TA	- Termo Aditivo
TCU	- Tribunal de Contas da União
UPA	- Unidade de Pronto Atendimento

RESUMO

O Contrato de Gestão nº 001/2022 (CG 01/22), firmado com a Associação Saúde em Movimento (ASM) para a administração do Hospital Municipal Adib Jatene, iniciou-se em 20.07.22, com duração inicialmente prevista para 180 dias.

O valor previsto para o Contrato é R\$ 76.658.060,27 (setenta e seis milhões, seiscentos e cinquenta e oito mil, sessenta reais e vinte e sete centavos). O CG 01/22 foi precedido por outra contratação emergencial, que se estendeu por dois anos, e só veio a ser encerrada por conta da inidoneidade declarada da Contratada.

A presente análise teve por escopo analisar a regularidade formal e legal da contratação, sendo verificadas infrações em relação à escolha e fundamentação da situação emergencial, à definição dos quantitativos e a aspectos formais do rito de contratação.

Concluimos que, na documentação atinente aos atos aqui analisados, não há evidências de que a Origem tenha organizado, de forma tempestiva e concomitante, um chamamento público para substituir a contratação emergencial precedente, optando desde o início pela celebração emergencial do CG 01/22 com base na justificativa da situação pandêmica – que, sustentamos, não foi adequadamente caracterizada nos autos.

Os quantitativos contratados também não foram devidamente justificados, sendo que a contratação carece de Plano de Trabalho, o que impossibilita o acompanhamento das metas e dos indicadores de desempenho, que não foram pactuados.

Por fim, apontamos que o contrato de gestão não foi submetido à Comissão de Avaliação prevista na LM 14.132/2006, e que não constam do processo administrativo correspondente a aprovação o contrato pelo Conselho de Administração da OS e a análise por parte do Secretário Municipal de Gestão.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
1.1. Destinatário(s) da auditoria	6
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria	7
1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	7
2. METODOLOGIA	7
2.1. Critérios adotados	7
2.2. Métodos de coleta e de análise dos dados	8
2.3. Limitações do trabalho de auditoria	8
3. ACHADOS DE AUDITORIA	8
3.1. A celebração do contrato de gestão não foi precedida de chamamento público	8
3.2. O Contrato CG 001/2022 sucedeu contratação emergencial prévia (CG 002/2020), sendo que foi constatada demora por parte da Origem tanto para iniciar o trâmite da contratação regular que substituiria o CG 002/2020 quanto para a sua conclusão, descaracterizando a situação de emergencialidade que motivou a celebração do CG 001/2022.....	10
3.3. A justificativa da contratação em função da situação pandêmica não se fundamenta, considerando-se que a alegada mudança no perfil do atendimento prestado não foi satisfatoriamente caracterizada	12
3.4. Ausência de justificativa em relação aos quantitativos contratados e aos seus aspectos qualitativos	16
3.5. Ausência de um Plano de Trabalho, com metas e indicadores de desempenho pactuados.....	17
3.6. O contrato de gestão não foi submetido à Comissão de Avaliação prevista na LM 14.132/2006, e não constam do PA a aprovação do contrato pelo Conselho de Administração da OS e a análise por parte do Secretário Municipal de Gestão.	18
3.7. A previsão contratual para prorrogação da vigência baseada em possível prorrogação da situação emergencial é desnecessária e estimula, ou legitima, eventuais aditamentos contratuais injustificáveis.....	19
3.8. O inteiro teor do instrumento contratual não foi publicado no Diário Oficial da Cidade, e há falhas na publicização da contratação no CENTS – Cadastro Municipal Único de Entidades Parceiras do Terceiro Setor.	20

3.9. Há parâmetros e critérios divergentes e pouco claros no que se refere à definição do teto para a remuneração e vantagens percebidas pelos dirigentes e empregados da contratada. ... 22

4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR..... 23

5. CONCLUSÃO 23

6. RESPONSÁVEL PELA ÁREA AUDITADA 24

7. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO 24

8. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS..... 24

9. ANEXOS/APÊNDICES 24

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de análise do Contrato Emergencial nº 001/2022-SMS.G/CPCS pactuado entre a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), por intermédio da Secretaria Municipal da Saúde (SMS), e a Associação Saúde em Movimento (ASM), Organização Social (OS) – CNPJ nº 27.324.279/0001-15.

Os procedimentos fiscalizatórios foram iniciados por determinação do Conselheiro Relator no eTCM 012602/2022, que determinou a análise e o acompanhamento da execução do contrato emergencial em referência. Registre-se que o acompanhamento da execução do ajuste está sendo realizado no TC/014817/2022.

O objeto da contratação é o gerenciamento e execução de serviços de perfil de atendimento de referência terciária e execução de serviços de saúde de aproximadamente 20 leitos de terapia intensiva adulto, 10 leitos de terapia intensiva pediátrica, 28 leitos de enfermaria de pediatria, 60 leitos de enfermaria cirúrgica, 60 leitos de clínica médica, 16 leitos de observação de Pronto Socorro, 10 leitos de emergência, contando com 3 (três) salas cirúrgicas, sendo 2 (duas) salas para urgência e emergência e 1 (uma) para cirurgias eletivas, em um total de 204 leitos do Hospital Municipal Adib Jatene com UPA em anexo e Pronto Socorro referenciado.

O processo SEI da contratação é o de número 6018.2022/0042972-1.

Destacamos que consta, do referido processo SEI, despacho autorizatório que permite o aditamento do CG 001/2022 pelo período de 90 dias, pela via do TA Nº 001/2023 – todavia, não consta do PA a publicação do instrumento. O aludido termo aditivo não faz parte desta análise, pois não está compreendido em seu período de abrangência.

1.1. Destinatário(s) da auditoria

O destinatário direto do trabalho é o Conselheiro Relator, que determinou sua realização, e o Pleno deste Tribunal, responsável pelo julgamento, alcançando ainda seu conteúdo a área fiscalizada (SMS) e a sociedade paulistana.

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria

A presente Análise teve como objeto a Análise da Contratação Emergencial do Contrato de Gestão 001/2022 – SMS.G/CPCS, de gerenciamento e execução de serviços de atendimento de referência terciária e de outros serviços de saúde, descritos na Introdução deste trabalho.

O objetivo é a análise da regularidade formal e legal da contratação, notadamente em função da não realizada de um chamamento regular para contratação de uma OSC, tendo sido a contratação efetivada emergencialmente.

Embora o escopo da Auditoria seja o exame do referido Contrato e de sua documentação processual disponível no Processo SEI 6018.2022/0042972-1, mencionaremos, quando pertinente, questões relativas ao Contrato de Gestão anterior: R 002/2020 – SMS.G/AHM, cuja análise foi instruída no eTCM 8535/2020.

1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

A auditoria foi conduzida em conformidade com o Manual de Fiscalização do TCMSP, conforme sua versão 03, de 20.12.16, e o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP, que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199) integrante da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Intosai. Por não se tratar de auditoria, os princípios do MAG foram aplicados subsidiariamente no desenvolvimento do trabalho, consoante às condições fixadas na INF. n.º 014/SFC/2021.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Além dos princípios de Direito Administrativo aplicáveis e da LF 8.666/93, foram adotados como critérios, em especial, o DM 52.858/11 e as normas relativas à contratualização dos serviços elencados no objeto do contrato durante a pandemia de Covid-19, tanto no âmbito federal quanto local, notadamente a LF 13.979/2020 e o DM 59.283/2020, respectivamente.

Adotou-se, ainda, como critério a LM 14.132/2006 (arts. 6º, 7º A e 8º), que dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como OS; a LF 4.320/64, arts 60 e 61; a Portaria SMF 314/2021 e a Portaria GM/MS nº 913/22.

2.2. Métodos de coleta e de análise dos dados

A coleta de dados foi feita a partir da documentação que instruiu o Processo SEI 6018.2022/0042972-1, como é pertinente em uma análise dos elementos formais da contratação, entre outros aspectos.

A análise dos procedimentos formais foi igualmente balizada pelo Relatório de Análise de Contrato de Gestão, que é parte integrante deste relatório (Anexo I, Peça 12).

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

Dentre as limitações relevantes que poderiam afetar as conclusões alcançadas, destaca-se: o risco de, por erro ou fraude, determinados documentos não representarem de modo fidedigno as reais condições das informações apresentadas.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. A celebração do contrato de gestão não foi precedida de chamamento público

Situação encontrada:

O processo de seleção de entidade para a celebração do instrumento escolhido pela Origem, Contrato de Gestão (CG), não seguiu os passos preconizados pela legislação aplicável. O artigo 18 do Decreto Municipal (DM) n.º 52.858/11 prevê que a celebração do CG será precedida da realização de Chamamento Público sempre que houver mais de uma OS qualificada para prestar o serviço que se pretende contratar. Trata-se, justamente, do caso verificado, já que várias entidades manifestaram interesse na participação.

Ainda que houvesse uma situação emergencial caracterizada pela Origem, a legislação aplicável aos CGs não prevê a celebração de instrumentos emergenciais, tampouco admite, nesse caso, a sua formalização sem a realização de um Chamamento Público. A legislação municipal relativa às OSs – Lei Municipal n.º 14.132/06 e DM n.º 52.858/11 –, concentrada em

regular os procedimentos de contratação em função da hipótese de dispensa prevista no inciso XXIV do artigo 24 da LF n.º 8.666/93, traz a figura do Chamamento Público como condição necessária para celebração de Contratos de Gestão.

Desta feita, uma vez estabelecido pela Origem que o CG seria o instrumento que se pretendia à época pactuar, caberia à SMS cumprir os requisitos de publicidade e competitividade preconizados na referida legislação, promovendo a ampla divulgação do procedimento de seleção de modo a permitir a participação de qualquer entidade qualificada para prestar o serviço objeto da parceria (consoante artigo 18 do DM n.º 52.858/113), observando o rito previsto no referido normativo.

Critérios:

Art. 24, XXIV, da LF 8666/93 e DM 52.858/11, art 18.

Evidências:

A ausência de chamamento regular para contratação indica que não foram tomadas providências por parte da Origem para regularizar a prestação dos serviços sem ter de recorrer a contratos emergenciais, celebrando um instrumento contratual não previsto na legislação, qual seja, contrato de gestão emergencial.

Causas e efeitos:

Entendemos que cabe à Origem apontar as causas para a não realização tempestiva de um procedimento regular de chamamento, pois tal conclusão foge ao escopo principal desta Análise e não encontramos, no decorrer dos procedimentos de auditoria, evidências capazes de estabelecer a relação causal. Todavia, há de se ponderar que o resultado foi a celebração de um ajuste que não seguiu os procedimentos a ele estabelecidos pelas normas aplicáveis.

Outros efeitos, em tese, são: o potencial prejuízo ao erário, a desvalorização da função planejamento por parte da Pasta, a exposição ao risco de fraudes no procedimento licitatório e a prestação precária dos serviços públicos.

3.2. O Contrato CG 001/2022 sucedeu contratação emergencial prévia (CG 002/2020), sendo que foi constatada demora por parte da Origem tanto para iniciar o trâmite da contratação regular que substituiria o CG 002/2020 quanto para a sua conclusão, descaracterizando a situação de emergencialidade que motivou a celebração do CG 001/2022

Situação encontrada:

Primeiramente, note-se que o presente contrato substituiu outra contratação emergencial, que durou dois anos e foi celebrada na vigência de situação de emergência caracterizada pelo DM 59.283/20 (Pandemia COVID-19).

De fato, o Contrato de Gestão nº 002/2020 – SMS.G/AHM já foi analisado por esta Especializada, encontrando-se em trâmite no TC/008535/2020 com identificação de diversas irregularidades, inclusive em relação à justificativa para contratação. O referido contrato foi prorrogado/alterado 21 vezes. O último termo aditivo (TA 021/2022) previa a duração até 12.05.22.

O prestador à época, o então Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde (IABAS), com longo histórico de irregularidades em diversos estados, teve a sua inidoneidade declarada pela Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro e publicada no DOE/RJ em 07.12.20 (SEI 040909932).

A Procuradoria Geral do Município exarou parecer evidenciando a impossibilidade de continuação da prestação do serviço pelo IABAS em 27.09.21 (SEI 052673648).

Meses depois, em 13.12.21, foi autuado o Processo SEI 6018.2021/0094895-6, visando a gestão da referida unidade hospitalar — sem tratar, no entanto, de questões que embasaram a contratação ora analisada, como o enfrentamento à epidemia de COVID e a emergencialidade na assunção dos serviços médicos à população. Apenas em 02.03.23, foi exarado o despacho autorizatório para o Chamamento Público 004/2023 - SMS/SERMAP-CPCS, visando substituir o contrato emergencial ora em análise.

Desse modo, temos que, mesmo após dois anos de prestação de uma contratação emergencial com o IABAS, e mesmo com a autuação de um processo administrativo para organização de um chamamento em curso, ainda que tenha havido uma demora de mais de

um ano para lançamento do Edital (cujos procedimentos de divulgação da fase externa ainda não haviam sido finalizados até o fechamento desta análise), a Origem entendeu haver uma (outra) situação emergencial que justificasse uma contratação neste modelo, com prejuízo da implementação de um chamamento público formal.

Note-se, ainda, que nesses casos a dispensa de licitação tem por objetivo, além da não interrupção dos serviços, preparar um certame pelo rito ordinário:

As contratações emergenciais se destinam a dar condições à Administração para se programar e para poder realizar, em um período de 180 dias, procedimentos necessários para a aquisição de bens e serviços mediante regular certame licitatório. Acórdão 1457/2011- (TCU) Plenário.

Ressalte-se que a Auditoria não discute, aqui, a legitimidade da emergência anterior (nem todos os termos aditivos mencionados), mas sim a ausência de medidas adequadas e tempestivas que justifiquem a contratação emergencial nº 001/2022-SMS.G/CPCS, sobretudo quando havia um chamamento sendo organizado já há quase seis meses antes da celebração da presente contratação emergencial.

O planejamento para um chamamento público adequado demandaria a sua instauração de forma concomitante à assinatura do referido Contrato de Gestão com o IABAS, ainda em 2020, o que não restou evidenciado.

Nesse sentido, salientamos que para a autorização de uma nova contratação emergencial, como a ora analisada, caberia a apuração de responsabilidade pela inércia administrativa quanto à não instauração de uma contratação regular quando da celebração do CG nº 002/2020, em linha com entendimento exarado pelo Tribunal de Contas da União:

É possível a contratação por dispensa de licitação, com suporte no comando contido no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, ainda que a emergência decorra da inércia ou incúria administrativa, devendo ser apurada, todavia, a responsabilidade do agente público que não adotou tempestivamente as providências a ele cabíveis. Acórdão 425/2012- (TCU) Plenário.

Critérios:

Art. 24, IV da LF 8666/93 e DM 59283/20, art 2º, II.

Evidências:

A ausência de chamamento regular para contratação indica que não foram tomadas providências por parte da Origem para regularizar a prestação dos serviços sem ter de recorrer a contratos emergenciais.

Causas e efeitos:

Entendemos que cabe à Origem apontar as causas para a não realização de um procedimento regular de chamamento tempestivamente, pois tal conclusão foge ao escopo principal desta Análise e não encontramos, no decorrer dos procedimentos de auditoria, evidências capazes de estabelecer a relação causal.

Os efeitos, em tese, são: o potencial prejuízo ao erário, a desvalorização da função planejamento por parte da Pasta, a exposição ao risco de fraudes no procedimento licitatório e a prestação precária dos serviços públicos.

3.3. A justificativa da contratação em função da situação pandêmica não se fundamenta, considerando-se que a alegada mudança no perfil do atendimento prestado não foi satisfatoriamente caracterizada

Situação encontrada:

Em que pese a Portaria GM/MS nº 913/22, publicada no DOU em 22.04.22, ter declarado o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), o DM 59.283/20 ainda está em vigor no âmbito municipal e motivou a presente contratação emergencial.

Sendo assim, o documento que expõe as justificativas da SMS para a contratação toma por base a situação pandêmica, chamando atenção para a alteração no perfil do atendimento dirigido aos acometidos pela doença.

Segundo a Origem (SEI 064897958, anexado à Peça 5, fls. 01/02):

Considerando, que a Lei Federal nº13.979 de 06/02/2020 que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019;

Considerando o Decreto Municipal nº59.283 de 16/03/2020 que declara situação de emergência no município de São Paulo e define outras medidas para o enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus;

[...]

Considerando que embora as medidas sanitárias adotadas pela Secretaria Municipal de Saúde desde janeiro de 2020 acompanhadas pelas ações da Prefeitura Municipal de isolamento social apresentassem sua efetividade com a estabilização da curva de crescimento de novos casos de COVID 19 e tendência ao declínio nos meses de agosto e setembro, a taxa de ocupação dos leitos de enfermagem e unidade de terapia intensiva adulto no último mês voltou a apresentar elevação;

Considerando a mudança do perfil epidemiológico dos pacientes acometidos pela COVID19 no ano de 2021 com sintomatologia diversa (quadros neurológicos, vasculares, cardiológicos) em detrimento da sintomatologia predominantemente respiratória do início da Pandemia, porém, ainda presente;

Considerando a necessidade de leitos para atendimento aos pacientes de acometidos pela COVID 19, na cidade de São Paulo, apesar de ainda estar na fase final de construção foram abertos desde 2020, 400 leitos no Hospital Municipal Adib Jatene (Hospital da Brasilândia) através de um contrato emergencial;

Cabe ressaltar que a contratação anterior (CG 002/2020) basicamente tratava de atendimento direto a questões relacionadas à COVID, como a disponibilização de leitos de UTI e de internação de adultos.

Ao justificar a contratação com base na mudança no perfil do tratamento indicado, a Origem não traz histórico ou referência estatística que justifique o objeto da contratação. Há, todavia, uma justificativa direcionada, tanto no aspecto legal quanto operacional, para uma contratação de enfrentamento da COVID.

Considerando que em 2022, segundo a própria Origem, foi elaborado Termo de Referência para que o HM Adib Jatene fosse transformado em Hospital Geral Terciário¹; e considerando que tal alteração seria motivada pela queda no número de pacientes acometidos pela

¹ “O nível terciário de atenção à saúde fornece atendimento de alta complexidade, sendo formado por hospitais de grande porte. Também envolve procedimentos que demandam tecnologia de ponta e custos maiores, como os oncológicos, transplantes e partos de alto risco” Fonte: <https://blog.hygia.com.br/niveis-de-atencao-a-saude/#:~:text=cr%C3%B4nicas%20ou%20agudas.-,Terci%C3%A1rio,e%20partos%20de%20alto%20risco>. (consultado em 22.09.22).

Covid-19 (Peça 5, fl. 2), a contratação emergencial com base no enfrentamento da pandemia perde força de argumento.

Cumpre apontar que, no já referido documento SEI 064897958 (Peça 5, fl. 3), há uma tabela que informa a proporção de residentes sem plano de saúde na zona de atendimento do hospital, que certamente se beneficiariam do atendimento médico promovido pelo HM. Tal população, carente de serviço médico genérico — ou seja, do atendimento primário ao terciário —, não guarda relação direta com a contratação emergencial para enfrentamento da pandemia de Covid-19.

De fato, ainda que possa ter havido uma mudança no perfil dos atendimentos, como destaca a Origem, não foi localizado na justificativa técnica argumento capaz de estabelecer que os serviços contratados pela via do CG 01/2022 seriam direcionados ao enfrentamento da COVID, e que estariam, portanto, abarcados na emergencialidade prevista e autorizada pelo DM 59.283/20 em seu artigo 2º, II.

Em não se comprovando tal nexos, a contratação passaria a se tratar, tão somente, de um contrato emergencial comum derivado da ausência de um procedimento de seleção regular, como exposto anteriormente.

Não obstante, o Termo de Referência do Contrato (Peça 06 – fls 27/30), traz uma justificativa mais elaborada, listando diversos outros fatores, indicando que:

Considerando que devido ao arrefecimento da crise sanitária, ainda vigente, mas que devido à queda das taxas de infecção, faz-se necessária a mudança do perfil de atendimento de exclusivamente COVID, para pacientes com morbidades diversas.

Considerando a conveniência e a oportunidade que são princípios da administração pública e, portanto, verifica-se a necessidade de alteração da gestão da presente unidade hospitalar [...]

Desta forma, afastada a aplicação do DM 59.283/20, já que os serviços não estão diretamente relacionados ao enfrentamento da pandemia — ou, ao menos, não estão justificados desta maneira de forma adequada no processo administrativo —, tem-se que a situação emergencial carece de base legal para a contratação também nesse aspecto.

Primeiramente, a Origem precisaria esclarecer o que entende por conveniência e oportunidade, posto que não se tratam de princípios da administração pública, conforme aduzido, mas sim de elementos do poder discricionário, enquanto que os princípios relativos às contratações públicas são em geral expressamente previstos na Constituição Federal e na LF 8666/93.

De fato, ocorre que a contratação emergencial não é uma questão de oportunidade, como alega a Origem, muito menos de conveniência. Ela deriva de uma situação imprevista e fora do controle da Administração, e isso é ponto pacífico na jurisprudência:

A dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 não distingue a **emergência real, resultante do imprevisível**, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, cabendo utilização do dispositivo desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Acórdão 1599/2011-Plenário (TCU). – Destaque nosso.

Como visto, restaria entender como a Origem poderia classificar o contexto da contratação como “imprevisível” a ponto de tornar impossível a organização de um chamamento público quando temos: 1) a declaração de idoneidade da prestadora em 07.12.20; e 2) o parecer da PGM emitido em 27.09.21 (vide achado 3.1). Cabe ressaltar que, em sentido diverso, caso a Origem justificasse a dispensa de licitação em razão da incúria ou inércia administrativa, tal fato deveria acarretar a abertura de processo administrativo para apuração de responsabilidade (vide item 3.1).

Assim, depois de prorrogar a contratação emergencial por dois anos sem organizar chamamento regular, a Origem organizou nova dispensa de licitação depois de quase um ano do parecer da PGM, como se estivesse diante de situação imprevisível, imaginado estar lastreada, em suas palavras, pelo Princípio Administrativo da Conveniência.

Por fim, consideramos que cabe ainda à Origem justificar e apontar no processo administrativo as informações necessárias ao esclarecimento deste achado sob pena de eventual comunicação ao Ministério Público Estadual para apuração de crime previsto no Código Penal:

Art. 337-E - Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei:
Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.
Frustração do caráter competitivo de licitação.

Critérios:

Art. 24, IV da LF 8666/93 e DM 59283/20, art 2º, II.

Evidências:

Justificativas elencadas ao longo do processo administrativo correspondente, notadamente o doc. SEI nº 064897958 e o termo de referência contratual anexado à Peça 6.

Causas e efeitos:

Entendemos que cabe à Origem justificar tecnicamente os motivos que a levaram à contratação emergencial, sanando as dúvidas quanto ao papel desempenhado pela pandemia da Covid-19. Todavia, há de se ponderar que o resultado foi a celebração de um ajuste que cujo objeto não se adequa aos dispositivos legais suscitados para justificar a contratação.

Outros efeitos, em tese, são: o potencial prejuízo ao erário, a desvalorização da função planejamento por parte da Pasta, a exposição ao risco de fraudes no procedimento licitatório e a prestação precária dos serviços públicos.

3.4. Ausência de justificativa em relação aos quantitativos contratados e aos seus aspectos qualitativos

Situação encontrada:

Não foi localizada no processo administrativo correspondente justificativa técnica para a composição qualitativa e quantitativa das equipes compostas por médicos ortopedistas, pediatras e fonoaudiólogos, entre outros, nem dos equipamentos previstos no Termo de Referência.

Critérios:

Art. 15, I e arts. 28 e 29 do DM 52.858/11.

Evidências:

Ausência do referido documento no PA 6018.2022/0042972-1.

Causas e efeitos:

A falta de planejamento para celebração do contrato, que não previu a elaboração do Plano de Trabalho, estende-se à prestação do serviço e compromete a sua qualidade. Não foram localizadas metas, indicadores e quantitativos na contratação. O serviço pode sofrer disfunções em virtude da contratação equivocada de profissionais, serviços e material hospitalar.

3.5. Ausência de um Plano de Trabalho, com metas e indicadores de desempenho pactuados

Situação encontrada:

O subitem 7.3 da peça 12 (Anexo I - Roteiro de Análise) trata da observação por parte da Origem do artigo 15 do DM 52.858/11, que versa sobre a apresentação dos planos de trabalho por parte das interessadas e a discriminação dos meios e recursos orçamentários necessários à apresentação do referido planejamento.

A documentação também deveria incluir metas e indicadores que balizariam avaliação do serviço prestado.

Não foi localizado nenhum documento similar referente à contratação. Nota-se que a própria Origem definiu, como visto anteriormente, os quantitativos que julgou necessário e fez uma cotação de preços com os eventuais interessados.

Igualmente, não foram identificadas metas ou indicativos nos documentos elaborados pela Municipalidade.

Critérios:

Art. 15, I e arts. 28 e 29 do DM 52858/11.

Evidências:

Ausência do referido documento no PA 6018.2022/0042972-1.

Causas e efeitos:

Ainda que derivada de uma contratação emergencial, não há permissivo legal que autorize a ausência de tal documentação. A falta do plano de trabalho previsto na legislação, sobretudo sem metas e indicadores, desvirtua o mecanismo do contrato de gestão, aproximando-o de uma contratação de serviço comum via pregão. Assim, prevalece na prestação uma lógica meramente financeira, conforme pode se depreender da leitura dos itens 10.3.3 e 10.3.4 do contrato (Peça 6, fl. 18), que não aferem a qualidade do serviço a ser prestado pela população.

3.6. O contrato de gestão não foi submetido à Comissão de Avaliação prevista na LM 14.132/2006, e não constam do PA a aprovação do contrato pelo Conselho de Administração da OS e a análise por parte do Secretário Municipal de Gestão.

Situação encontrada:

O item 4 do Roteiro de Análise do Contrato de Gestão (Peça 12) tratou do rito de criação da comissão de avaliação, sua composição e aprovação do instrumento contratual.

Nota-se, de pronto, que o rito previsto foi substituído pela nomeação de três agentes públicos (doc. SEI nº 066461725) a título de formação de “Comissão Especial” — o que não cumpre o determinado pela legislação em seus aspectos qualitativos e quantitativos, sobretudo quando se analisa o § 2º do artigo 20 do DM 52.858/2011.

Igualmente não foi identificada a análise realizada pelos membros da minuta do contrato de gestão, mas apenas as análises a respeito das propostas financeiras enviadas pelas OSs.

No mesmo sentido, também não consta do processo SEI a aprovação do contrato pelo Conselho de Administração da OS ASM, bem como a análise do contrato por parte do Secretário Municipal de Gestão, ouvida a Divisão de Gestão de Parcerias Público-Terceiro Setor (DPTS).

Critérios:

§ 1º do art. 6º e art. 7-A da LM 14.132/06, atualizada pela LM 14.664/08; Arts. 19 e 20 do DM 52.858/11).

Evidências:

Leitura de documentos processuais, notadamente do doc SEI 066981577 em que a Comissão Especial constituída e designada para a abertura dos envelopes concluiu pela classificação, inabilitação e desclassificação das OSs participantes que enviaram propostas. Neste mesmo documento, foram realizadas as análises das propostas financeiras; da regularidade fiscal e trabalhista; e da capacidade técnica e profissional das entidades participantes.

Causas e efeitos:

A Origem pode indicar a causa do descumprimento normativo instituído pelo próprio Município e a opção por constituir comissão alheia à preconizada em lei. De qualquer forma, a função da Comissão de Avaliação seria avaliar projetos e soluções em contextos específicos, sendo diferente do trabalho ora realizado, que apenas formalizou a aprovação da menor proposta entre os interessados que apresentaram aptidão documental. Nesse sentido, o efeito observado é a avaliação prejudicada do instrumento contratual.

3.7. A previsão contratual para prorrogação da vigência baseada em possível prorrogação da situação emergencial é desnecessária e estimula, ou legítima, eventuais aditamentos contratuais injustificáveis

Situação encontrada:

A cláusula 2.1.do CG 01/22² (Peça 6, fl. 3) trata da eventual prorrogação da situação emergencial com base no Acórdão 1.941/2007 do TCU, cuja ementa transcrevemos abaixo:

É possível, em casos excepcionais, firmar termo aditivo para prorrogar contrato oriundo da dispensa de licitação por emergência, por período adicional estritamente necessário à conclusão da obra ou serviço, além do prazo máximo

² 2.1. O prazo de vigência do presente CONTRATO DE GESTÃO EMERGENCIAL é de 180 (cento e oitenta dias), contados a partir da sua assinatura, podendo ser extrapolado, mediante justa motivação, acaso presentes os requisitos do Acórdão nº 1941/2007, Plenário do TCU.

fixado em lei, desde que essa medida esteja fundamentada na ocorrência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que impossibilite a execução contratual no tempo inicialmente previsto.

Note-se que se a situação de fato for imprevisível e alheia à vontade das partes, tal previsão contratual é desnecessária.

A julgar pela natureza da referida redação contratual, é de se supor que, ao fim do prazo previsto para contratação emergencial, uma nova situação emergencial poderia ser, por alguma razão, evocada de modo a justificar a prorrogação da presente avença — o que, em ocorrendo, iria contrariar o conceito de situação emergencial imprevisível e irresistível capaz de fundamentar a contratação excepcional (ou a sua continuidade) por meio de dispensa de licitação.

Critérios:

Art. 24, IV da LF 8666/93 e DM 59283/20, art 2º, II.

Evidências:

Justificativas elencadas no processo administrativo correspondente e a cláusula 2.1.do CG 01/22.

Causas e efeitos:

Idem ao achado do item **3.2**.

3.8. O inteiro teor do instrumento contratual não foi publicado no Diário Oficial da Cidade, e há falhas na publicização da contratação no CENTS – Cadastro Municipal Único de Entidades Parceiras do Terceiro Setor

O artigo 16, I, do DM 52.858/11 dispõe que:

Art. 16. Firmado o contrato de gestão, a Secretaria ou a Fundação contratante providenciará:
I - a publicação de seu inteiro teor no Diário Oficial da Cidade;

Não foi localizado tal procedimento no Processo SEI correspondente, mas apenas uma publicação de 08.11.22 — ou seja, mais de 3 meses após o início de vigência do contrato e,

ainda assim, referente apenas ao extrato da contratação, o que não supre a exigência da própria legislação municipal.

Quanto à divulgação do termo contratual no CENTS, temos que as informações cadastrais requeridas no parágrafo 1º do art. 3º do DM 52.830/11³ constam no contrato e no processo administrativo, mas não no cadastro CENTS.

Critérios:

- DM 52858/11, art. 16, I.
- Art. 3º do DM 52.830/11, § 1º.

Evidências:

- Publicação somente do extrato do termo contratual no Diário Oficial da Cidade, em 08.11.22 (vide doc. SEI nº 073460200).
- Informações a respeito do instrumento contratual disponibilizadas no Portal do CENTS, nas quais não constam os requisitos previstos no art. 3º do DM 52.830/11, § 1º.

Causas e efeitos:

³ Art. 3º. Serão cadastrados no CENTS, obrigatoriamente, todos os convênios, termos de parceria, contratos de gestão ou instrumentos congêneres, com repasse de recursos públicos, firmados entre órgãos da Administração Municipal Direta, Autárquica e Fundacional e as entidades sem fins lucrativos referidas no artigo 2º deste decreto.

§ 1º. Do cadastro referido no "caput" deste artigo deverão constar, obrigatoriamente, as seguintes informações, além de outras que vierem a ser estabelecidas pelo órgão gestor do CENTS:

I - a denominação e a qualificação da entidade, o nome e a qualificação de seus representantes legais;

II - o objeto do convênio, termo de parceria, contrato de gestão ou instrumento congênere;

III - a data de publicação, no Diário Oficial da Cidade, do despacho da autoridade que autorizou a celebração do convênio, termo de parceria, contrato de gestão ou instrumento congênere, ou a sua prorrogação;

IV - o número do processo;

V - a inscrição do ato constitutivo da entidade no respectivo registro;

VI - os fins, o tempo de duração e as fontes de recursos para manutenção da entidade;

VII - o nome e a qualificação dos fundadores ou instituidores, dos integrantes da Diretoria, do Conselho Administrativo e Conselho Fiscal;

VIII - o valor dos recursos públicos a serem repassados e as datas dos repasses.

As causas para as falhas identificadas na instrução processual não foram identificadas no decorrer dos procedimentos de Auditoria, e devem ser esclarecidas pela Origem.

Os efeitos se referem à falta de publicidade e de transparência, o que dificulta o controle interno, externo e social dos atos administrativos.

3.9 Há parâmetros e critérios divergentes e pouco claros no que se refere à definição do teto para a remuneração e vantagens percebidas pelos dirigentes e empregados da contratada.

O contrato de gestão estipula dois tetos para a remuneração e vantagens a dirigentes e empregados (Peça 6, fl. 10):

5.4. A remuneração e as vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da CONTRATADA não poderão exceder a média dos valores praticados no mercado, no âmbito do Município de São Paulo.

5.5. A remuneração e as vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes da CONTRATADA não poderão exceder, em seu valor bruto, o limite estabelecido para a remuneração de servidores do Poder Executivo Municipal (Decreto Municipal nº 52.192/2011).

Assim, é necessário que se esclareça e justifique qual o parâmetro a ser utilizado na remuneração de dirigentes no presente contrato emergencial.

Verificamos, também, que não resta claro de que modo será aferida a média dos valores praticados no mercado para efetivação da cláusula 5.4 do contrato.

Critérios:

- DM 52858/11, art. 15, IV.

Evidências:

Cláusulas 5.4 e 5.5 do CG Emergencial nº 001/2022-SMS.G/CPCS.

Causas e efeitos:

As causas para as aparentes divergências na definição do teto remuneratório não foram identificadas no decorrer dos procedimentos de Auditoria, e devem ser esclarecidas pela Origem.

Os efeitos se referem a pagamentos que podem divergir da média paga pela Prefeitura e demais OSs detentoras de contratos de gestão, em casos semelhantes, com prejuízo ao Erário.

4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Dada a natureza deste trabalho, consistindo na análise formal e objetiva do CG 001/2022 à luz da legislação aplicável, o envio prévio dos achados de auditoria, para ciência e providências cabíveis do gestor, não se aplica.

5. CONCLUSÃO

A presente contratação segue o ciclo de contratos emergenciais utilizado pelo Município para a gestão do Hospital Municipal Adib Jatene sem que haja uma justificativa para a ausência de tempestiva organização de certames regulares para a organização dos serviços de saúde oferecidos à população.

A análise formal promovida aponta desatendimento de critérios legais, sobretudo em relação a sua justificativa — no caso, as diversas justificativas utilizadas para se contratar uma equipe de gestão dos serviços e de atendimento sem que se tenha fundamentado devidamente a situação imprevista e alheia à vontade das partes que a presente contratação pretende enfrentar.

De fato, além da ausente justificativa técnica para a contratação emergencial, também se constataram irregularidades no rito de aprovação e no conteúdo dos anexos contratuais em que não foram especificados um plano de trabalho adequado e fundamentado, além da ausência de metas e indicadores a serem observados pela Contratada e pela Municipalidade.

Importante, ainda, destacar que a celebração do contrato de gestão não foi precedida de chamamento público, como determina a legislação no caso em concreto.

Por último, consideramos que, ao final da instrução processual, deve ser avaliado o possível encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual para tratar da eventual incidência dos atos praticados nas previsões do artigo 337-E do Código Penal.

6. RESPONSÁVEL PELA ÁREA AUDITADA

Nos termos da INF. Nº 022/SFC/2022, segue identificação dos dirigentes máximos da entidade auditada:

Dirigente: LUIZ CARLOS ZAMARCO

Cargo: SECRETÁRIO MUNICIPAL DA SAÚDE

Entidade: SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE (SMS).

7. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Foi elaborada em anexo à Peça 13 a matriz de responsabilização para os achados 3.1 a 3.9.

8. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

8.1. Proposta de recomendação

8.1.1. Recomendar à SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE (SMS), que avalie a sugestão de adotar o seguinte procedimento:

- a) divulgar em seus meios oficiais listagem das contratações emergenciais vigentes, acompanhadas de informações relativas aos correspondentes procedimentos licitatórios em curso para regularizá-las (subitem **3.1**).

9. ANEXOS/APÊNDICES

Anexo I – Roteiro de Análise de Contrato De Gestão (Peça 12).

Anexo II – Matriz de Responsabilização (Peça 13).

Em 16.01.23

Em 29.03.23

ALLAN SIDNEY JOSE DE MELO SIGG
Auditor de Controle Externo

FRANCISCO SCATTOLIN FILHO
Supervisor de Controle Externo 8 - Substituto