
PROCESSO:	00016419.989.22-3
CONTRATANTE:	▪ PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO (CNPJ 46.523.171/0001-04) ▪ ADVOGADO: ROGERIO MORINA VAZ (OAB/SP 179.189)
ORGANIZ. SOCIAL:	▪ IRMANDADE DA SANTA CASA DE MISERICORDIA DE SAO BERNARDO DO CAMPO (CNPJ 47.708.771/0001-00) ▪ ADVOGADO: ADRIANI CHRISTINI CABRAL VARGAS DE OLIVEIRA (OAB/SP 133.140) / (OAB/SP 172.853) / BARBARA BRAW DE JESUS MARQUES (OAB/SP 401.570)
GERENCIADA:	▪ HOSPITAL MUNICIPAL ANTONIO GIGLIO (CNPJ 46.523.171/0003-68)
INTERESSADO(A):	▪ ROGERIO LINS WANDERLEY (CPF ***.633.018-**) / ▪ FERNANDO MACHADO OLIVEIRA (CPF ***.369.788-**) /
ASSUNTO:	Processo Administrativo 19492/2020 Contrato de Gestão 17/2022 Modalidade Licitação: Chamamento Público Objeto: Gestão e execução no Hospital Municipal Antonio Giglio, situado na Rua Pedro Fioretti, 48 ? Centro ? Osasco ? SP. Vigência: 15/03/2022 á 15/03/2025 (36 meses)
EXERCÍCIO:	2022
INSTRUÇÃO POR:	DF-10
PROCESSO(S)	00016787.989.22-7
DEPENDENTES(S):	

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Em exame o **Chamamento Público nº 11/2021** e o ajuste decorrente, **Contrato de Gestão nº 017/2022**, pactuado pela Prefeitura Municipal de Osasco com a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Bernardo do Campo, com o

objetivo de contratar o gerenciamento e a execução de atividades e serviços de saúde no Hospital Municipal Antônio Giglio.

O contrato envolve o montante de R\$ 392.400.000,00 (trezentos e noventa e dois milhões e quatrocentos mil reais) e possui prazo de vigência de 36 (trinta e seis) meses.

Em suas conclusões, a Diretoria de Fiscalização responsável, DF-10, identificou achados de auditoria, na seguinte conformidade (evento 27.4; folha 09):

Isto posto, entendemos que os seguintes apontamentos de irregularidade comprometem o contrato de gestão examinado:

a) Qualificação em desacordo com a legislação municipal: Estatuto da OS não estabelece a participação de empregados da entidade, nem de membros da comunidade, na composição do conselho de administração.

b) Prazo da vigência contratual de 36 meses supera o prazo de 12 meses previsto no Termo de Referência do respectivo certame.

c) Critérios de avaliação de desempenho vagos, subjetivos ou discricionários.

d) Cláusula de valor sintética/genérica / ausência de preços unitários prejudicam a aferição da economicidade contratual e comprometem a plena transparência do ato administrativo.

Garantidos o contraditório e a ampla defesa, os interessados apresentaram as justificativas consideradas pertinentes (eventos 55 e 57).

Vêm os autos com vista ao Ministério Público de Contas para sua atuação como *custos legis*.

É o breve relato.

Preliminarmente, verifica-se a adequação da instrução processual, com o respeito das garantias do contraditório e da ampla defesa, bem como a suficiência dos elementos probatórios coligidos aos autos.

No mérito, este *Parquet* entende que as justificativas genéricas encartadas não lograram sucesso em demonstrar a economicidade do ajuste, visto que remanescem ausentes os custos unitários dos procedimentos médico-hospitalares pactuados junto à Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Bernardo do Campo **(Item d)**.

Logo, restou inviável assegurar, de forma cabal, que os recursos da Municipalidade tiveram como destino a escolha mais vantajosa em prol do interesse público e, ainda, que o montante avençado encontra razoabilidade com o praticado no mercado.

Em suas alegações, a Administração Municipal justificou que o Anexo I do Termo de Referência, inserto no evento 1.7, apresenta, de forma específica, a

oferta de procedimentos e o volume esperado. Ademais, afirmou que, como a natureza dos serviços de saúde é variável, a vantajosidade da contratação está atrelada à otimização dos recursos financeiros disponibilizados *versus* a produtividade da unidade, conforme exposto no sistema de pagamento adotado. Acrescentou, ainda, que o mecanismo financeiro pontua de forma objetiva a necessidade de manutenção e disponibilidade das atividades, ocorrendo desconto na parcela contratada no caso de qualquer má prestação (evento 57.1; folhas 05 a 06).

Por sua vez, a Organização Social alegou se tratar de questão anterior ao ajuste ora analisado. No entanto, destacou que, em atendimento ao princípio da economicidade, está sempre em busca da proposta mais vantajosa ao realizar compras e contratações, o que vem sendo cumprido e comprovado nas prestações de contas mensais (evento 55.1; folhas 03 a 04).

A despeito das justificativas ofertadas, essas não socorrem aos interessados, uma vez que não foram acompanhadas dos documentos que detalhassem os valores unitários do Plano de Trabalho pactuado. A inexistência dos custos das atividades previstas, uma vez que houve unicamente a indicação do valor total da contratação, obstaculiza a avaliação sob o prisma da economicidade e vantajosidade.

Além de embaraçar a avaliação *ex-ante*, a negligência na elaboração de um Plano de Trabalho adequado provoca impactos negativos durante toda a execução de ajustes celebrados entre a Administração Pública e entidades do Terceiro Setor, na medida em que reduz a efetividade dos controles realizados de forma concomitante e *a posteriori*, tanto da dimensão quantitativa como qualitativa. Com efeito, a ausência dos custos unitários inviabiliza a aferição de regularidade dos gastos e o atingimento das metas previstas no Plano de Trabalho.

Ressalta-se que o devido detalhamento dos custos unitários utilizados no racional do Plano de Trabalho confere maior transparência aos ajustes e pode prevenir a instalação de um ambiente favorável aos aditamentos e aos reajustes evitáveis, em consonância com os princípios de uma gestão fiscal responsável, § 1º, artigo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nessa toada, oportuno trazer à baila trecho do voto condutor proferido pelo Exmo. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo acerca da importância da comprovação da economicidade em parcerias firmadas com o Terceiro Setor (TC-27671.989.20-0; evento 149.3):

*“Tampouco restaram sanadas as questões direcionadas à economicidade e ao detalhamento do Plano de Trabalho. **Inicialmente, importa destacar que venho me manifestando no sentido da importância da análise dos instrumentos de parceria firmados entre o Poder Público e o primeiro ou terceiro setores voltada para a identificação de prévio planejamento, mediante definição de critérios e parâmetros objetivos norteadores da execução do pacto. Neste sentido, o Plano de Trabalho deve contemplar, além de minuciosa descrição do objeto, das***

atividades, dos serviços, dos insumos, da mão de obra, dos materiais, dos equipamentos e das instalações, também as metas quantitativas e qualitativas, de indicadores de eficiência e de produtividade, bem como os custos envolvidos na consecução dos objetivos fixados. Como já salientei no voto proferido nos autos do TC-004678.989.2119, o adequado planejamento não se esgota nas metas e nos indicadores para a operação do contrato de gestão. Ele percorre por (i) estudos formulados acerca da melhor maneira de prestação dos serviços, motivando-se a opção pela aproximação da sociedade civil, (ii) cálculo dos custos necessários para a execução da atividade e do valor a ser repassado para a entidade executora e, por fim, (iii) definição de metas e indicadores de qualidade e de produtividade em atenção ao histórico do órgão gerenciado e às particularidades da gestão, apurando-se possíveis ganhos de eficiência. Desse modo existirá um parâmetro para a execução do objeto e a possibilidade de seu controle efetivo, apurando-se os resultados alcançados através do ajuste, com vista à garantia da prestação satisfatória dos serviços de interesse social. A aplicação dos recursos públicos encontra-se norteada, ainda, pelos direitos à transparência e à informação e pelo controle, em seus diversos níveis, das ações públicas. Tudo isso demonstra a importância da preocupação com os custos a partir do ajuste, confrontando-os com o objeto em suas minúcias e não apenas na prestação de contas, quando deve existir um parâmetro para o seu exame. No caso em apreço, a despeito do empenho defensivo, os aspectos econômico-financeiros mencionados não foram esclarecidos. O Plano de Custeio elaborado se resumiu a uma tabela contendo valores globais de grupos de despesas, sem maiores detalhamentos e sem qualquer indicação ou comprovação das fontes pesquisadas.” TC-27671.989.20-0; Primeira Câmara; Sessão 23/08/2022 (grifos acrescidos).

Na mesma direção, pertinente destacar trecho da r. decisão proferida por Vossa Excelência a respeito da imprescindibilidade do detalhamento de custos no planejamento das contratações de organizações sociais pela Administração Pública (TC-20208.989.21-0; evento 75.3):

“A principal falha diz respeito à ausência da memória de cálculo contendo quantidades e custos detalhados, e neste sentido anoro as minhas razões de decidir nos mesmos fundamentos que levaram ao julgamento irregular do convênio pela e. Segunda Câmara, senão vejamos:

“Se há anos são firmadas parcerias com a entidade, já deve(ria) existir um histórico por linha de atendimentos, com os seus custos estimados, sem dizer, ainda, que a Lei federal nº 8666/93 já está há 27 anos em vigência, não mais se justificando o descumprimento de seus preceitos!”

[...]

Dessa maneira, além do termo aditivo nº 02/20 padecer de vício material em decorrência da irregularidade do convênio e de seu primeiro termo aditivo, havendo de se aplicar a acessoriedade em relação à matéria principal, ele também padeceu do planejamento necessário e obrigatório, em vista da ausência dos custos unitários a compor a orçamentação global.” TC-20208.989.21-0; Segunda Câmara; Sessão 05/07/2022 (grifos acrescidos).

Contribui, ainda, para a reprovação dos demonstrativos em exame os critérios subjetivos e vagos utilizados na avaliação de desempenho, possibilitando que a Entidade seja beneficiada com o pagamento improcedente da parcela variável (Item c). Dessa forma, torna-se dificultoso identificar uma correspondência direta entre os valores orçados e as metas propostas.

Cumpre salientar que as deficiências identificadas no planejamento de ajustes com o Terceiro Setor consistem em apontamento recorrente[1], verificado em contratação anterior de mesma finalidade, tratada no processo TC-10213.989.19-7. Destarte, o MPC entende que a irregularidade não merece ser relevada por este E. Tribunal.

Por fim, na visão do Órgão Ministerial, primordial que a Prefeitura Municipal de Osasco empregue esforços para corrigir as deficiências observadas no sistema de planejamento, de modo que, nos ajustes futuros, os valores contratuais unitários estejam segmentados por cada tipo de procedimento médico-hospitalar, permitindo que o Controle Externo ateste a economicidade do feito.

Neste contexto, analisando a defesa apresentada, observada a adequada instrução processual, com o respeito às garantias do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas, no exercício de sua função constitucional de fiscal da lei, manifesta-se pela **irregularidade** do Chamamento Público nº 11/2021 e do Contrato de Gestão nº 017/2022.

São Paulo, 24 de março de 2023.

JOÃO PAULO GIORDANO FONTES
PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

/62

[1] TC-10213.989.19-7; evento 137.3: "Igualmente, foram inseridas despesas globais com medicamentos (R\$ 2.700.000,00), materiais (R\$ 1.560.000,00), materiais diversos (R\$ 592.320,00), serviços de esterilização e laboratório (R\$ 900.000,00), serviços de manutenção e coleta (R\$ 3.063.480,00) e prestação de serviços de terceiros (R\$ 30.378.600,00, equivalente a quase 60% do dispêndio total) sem qualquer distinção de especificidade ou quantidade ou dimensionamento de metas operacionais. **Além disso, como bem observado pela Fiscalização e ratificado pela Assessoria Técnica desta Casa, não foi elaborado o demonstrativo de custos para estipulação das metas e orçamento do ajuste, impossibilitando aferir a compatibilidade dos preços propostos com aqueles praticados pelo mercado.** Os documentos juntados nos eventos 1.20/1.25 fazem referência a justificativas para seleção de Organizações Sociais e estimativas globais de custeio do hospital relativas ao exercício de 2014, portanto sem qualquer correlação com a matéria destes autos. A soma de tais aspectos, portanto, comprova a falta de um planejamento pontual quanto aos custos unitários envolvidos e metas traçadas, prejudicando não só a aferição da economicidade do instrumento, em detrimento da realização direta do seu objeto, mas também o acompanhamento concomitante de sua execução." (grifos acrescidos).