



Acórdão 01205/2021-4 - Plenário

Processo: 02713/2019-8

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: PMS - Prefeitura Municipal de Serra

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Representante: INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DE ACOES PRATICAS E PROCEDIMENTOS NA AREA DA SAUDE - INSTITUTO SOLIDARIO

Responsável: ALEXANDRE CAMILO FERNANDES VIANA, GIOVANNA DEMARCHI ROSA, MAGALY NUNES DO NASCIMENTO

Procuradores: AARAO E CARNEIRO ADVOCACIA (CNPJ: 97.537.419/0001-19), DANIELA CASTELO MARTINS (OAB: 18913-ES), LETICIA SILVA AMARAL (OAB: 21098-ES), LUIZ ROBERTO MARETO CALIL (OAB: 7338-ES), RICARDO CARNEIRO NEVES JUNIOR (OAB: 16201-ES), THIAGO AARAO DE MORAES (OAB: 12643-ES)

REPRESENTAÇÃO – MUNICÍPIO DE SERRA/ES – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE – CHAMAMENTO PÚBLICO - SELEÇÃO DE PROPOSTA TÉCNICA PARA GERENCIAMENTO, OPERACIONALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DAS AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE EM UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO – IMPROCEDÊNCIA – ARQUIVAR.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

I - RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de provimento liminar cautelar, formulada pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Ações Praticadas e Procedimentos na Área de Saúde – Instituto Solidário, por meio da qual alega irregularidades no âmbito do Chamamento Público 01/2018, da Secretaria Municipal de Saúde de

Serra/ES, cujo objeto visa selecionar a melhor proposta técnica e financeira para fins de assinatura de contrato de gestão para gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, incluindo equipamentos, estrutura, maquinários, insumos e outros na Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Carapina.

Em síntese, alega o denunciante em sua petição inicial (Protocolo 03412/2019-1 de 12/03/2019 - **peça 2**):

[...]

DO PARECER TÉCNICO, RESPOSTA E DECISÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE DE SERRA AO RECURSO INTERPOSTO DO INSTITUTO SOLIDÁRIO

O resultado do Edital fere os princípios de economicidade, vantajosidade e de interesse público, ao ser selecionada proposta que propõe uma redução de 19,25% a oferta de serviços médicos e promove aumento do custo deste tipo de serviço em 20,95%, tendo como resultante a perda de eficiência e efetividade, com dano a saúde pública. Ainda tem como agravante a geração de conflito com o funcionalismo público municipal por desrespeito ao aproveitamento dos servidores previsto no Edital.

[...]

Assim, a carga horária médica mensal atual proporcionada pela Secretaria Municipal de Saúde é de 6.910 horas/mês a um custo de R\$ 595.120,97.

[...]

Assim usando dos princípios da razoabilidade e da vantajosidade, se espera que as propostas técnicas apresentadas pelas instituições participantes do edital deveriam no mínimo razoáveis, assegurar a equivalência com a Carga Horária Médica atualmente ofertada pela Gestão Pública Municipal.

[...]

A proposta da licitante considerada vencedora reduz a carga horária médica, atual para 5.580 horas a um custo bruto de R\$ 719.820,00.

[...]

Em sua resposta ao recurso do Instituto Solidário a Comissão Julgadora simplesmente desconsidera o critério objetivo que consta no edital sobre o método de dimensionamento da equipe médica para a atuação na UPA CARAPINA e justifica sua decisão baseando-se em outro critério.

Ilegalidade com quebra do princípio de Isonomia entre os participantes do certame público. Além de risco de interdição técnica da UPA CARAPINA pelo Conselho Regional de Medicina.

O Edital é bem explícito e objetivo em definir como exigência de participação que as instituições respeitassem a resolução CFM 2077/14 (página 25), de modo que o descumprimento pelos participantes na oferta de quantidade de médicos prevista nesta norma deveria implicar em desclassificação

[...]

Ou seja, para tentar justificar o descumprimento de critério técnico objetivo determinado no edital para dimensionamento do pessoal médico, da proposta de trabalho encaminhada pela entidade vencedora do certame, a Comissão Julgadora lança mão do artifício de simplesmente mudar o critério, fazendo referência a Portaria do Ministério da Saúde sobre o financiamento das UPAs e as regras de transferências de recursos financeiros entre União e Municípios.

[...]

A Comissão Julgadora em absoluta dissonância com o clamor da sociedade por melhoria da qualidade dos serviços de saúde, desconsiderou o

parâmetro técnico de qualidade mínima, que o edital usou como critério: Resolução 2077/14 do Conselho Federal de Medicina.
[...]

Por meio da **Decisão Monocrática nº. 239/2019**, determinei a notificação dos responsáveis indicados a fim de que prestassem informações em razão dos itens questionados na presente representação com pedido de cautelar.

Devidamente notificados, os responsáveis apresentaram resposta escrita, acompanhada de documentos, razão pela qual os autos foram submetidos à consideração da área técnica para análise do pleito de medida cautelar constante da petição inicial sobrevindo, então, a **Manifestação Técnica nº. 1.369/2019**, cuja conclusão e proposta de encaminhamento restou assim lavrada:

4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante ao exposto, submeto a consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

4.1 – Determinar que os presentes autos permaneçam sob o rito sumário, em face do grave risco de lesão à ordem pública, constantes do artigo 306 do RITCEES;

4.2 – Nos termos do art. 307, § 3º do RITCEES, seja indeferida a medida cautelar, visto que restou demonstrado o *periculum in mora* reverso no caso concreto.

4.3 – Determinar ao Secretário Municipal de Saúde de Serra, Sr. Alexandre Viana, ou quem eventualmente lhe suceda no cargo, que encaminhe ao TCE-ES, no prazo a ser definido pelo Conselheiro Relator, um relatório simplificado, aprovado pelo controle interno, com o custo total da UPA de Carapina e número de atendimentos realizados nos últimos 6 meses do ano de 2018. Além disso, nesse mesmo relatório, informe qual foi a projeção de melhoria de custo/número de atendimentos para os próximos dois anos (prazo do Contrato de Gestão)

Sugere-se que se dê CIÊNCIA ao denunciante do teor da decisão a ser proferida, conforme mandamento do §7º¹, do art. 307, da Resolução TC 261/2013.

Em consonância parcial com o entendimento manifestado pela área técnica decidi por conhecer a representação, em vista da presença dos pressupostos de admissibilidade. Todavia, em face da existência do denominado *periculum in mora* reverso, indeferi a medida cautelar pleiteada, determinando a notificação dos responsáveis para que:

- prestem as informações quanto aos itens questionados na representação; e,
- o Secretário Municipal de Saúde de Serra/ES encaminhasse relatório simplificado, aprovado pelo controle interno, com o custo total da

¹ § 7º O representante será cientificado da decisão do Tribunal.

UPA de Carapina e número de atendimentos realizados nos últimos 6 (seis) meses do ano de 2018 e a projeção de melhoria de custo/número de atendimentos para os próximos dois anos (prazo do contrato de gestão).

Acrescido a isto, determinei a tramitação do feito sob o rito ordinário, bem como fosse dada ciência ao representante do teor desta decisão.

Em resposta ao termo de notificação, os responsáveis apresentaram defesa-justificativa nos termos da defesa/justificativa anterior, acrescentando que o relatório solicitado estava sendo elaborado pela equipe técnica, a fim de que fosse encaminhado no prazo concedido. Em 10/7/2019, conforme **Protocolo 9414/2019**, os responsáveis apresentaram o relatório solicitado.

Diante da documentação juntada, os autos foram submetidos, novamente, à consideração da área técnica, sobrevindo a **Manifestação Técnica 10.268/2019-7** cujo teor apontou descumprimento do subitem 1.4 da **Decisão 936/2019** tendo sido proferida, em sequência, a **Decisão Monocrática 00808/2019-1** determinando a citação e a notificação do Secretário Municipal de Saúde de Serra/ES, bem como a notificação da Controladora Geral.

Por meio de resposta escrita, trazida ao conhecimento desta Corte de Contas através do **Protocolo nº. 16982/2019-7** a Controladora Geral do Município de Serra, afirma não competir à Controladoria Geral do Município a responsabilização por apresentar e ratificar estudo detalhado que contemple a fundamentação da transferência do gerenciamento da UPA de Carapina para a organização social.

De outro turno, o Secretário Municipal de Saúde apresentou defesa/justificativa na qual manifesta a impossibilidade de atender o exigido no item 1.4 do termo de notificação tendo em vista que a Controladora Geral entende não ser da competência desta unidade a aprovação do relatório simplificado referente à UPA de Carapina.

Através da Petição Intercorrente nº. 01628/2019-4 o Instituto Solidário suscitou a nulidade de suposta intimação publicada em 04/12/2019, aduzindo em suas razões que os seus procuradores não foram devidamente intimados.

À vista dos argumentos apresentados pelos responsáveis e, também, pelo(s) subscritor(es) da petição intercorrente supra mencionada, foi proferido despacho visando a instrução do feito, nos termos regimentais, quanto do cumprimento da **Decisão Monocrática 00808/2019** e com relação à petição intercorrente nº. 01628/2019, sobrevindo a **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 01556/2020**, cuja conclusão e proposta de encaminhamento restou assim lavrada:

3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante ao exposto, submeto a consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

3.1 Afastar a hipótese de nulidade de intimação suscitada pelo Instituto Solidário, tendo em vista que não foi realizada nos presentes autos nem consta do Diário Oficial de Contas nenhuma intimação em 04/12/2019 em nome do denunciante ou de outras partes;

3.2 Considerar cumprida a Decisão Monocrática 808/2019 por parte dos responsáveis Alexandre Camilo Fernandes Viana (Secretário Municipal de Saúde de Serra) e Giovanna Demarchi Rosa (Presidente da Comissão Especial de Seleção), mediante entrega do estudo detalhado sobre os custos da UPA Carapina;

3.3 Afastar a responsabilização da Controladora Geral do Município de Serra, Magaly Nunes do Nascimento, tendo em vista que compete à Secretaria Municipal de Saúde juntamente com os seus setores de auditoria e de gerenciamento das organizações sociais decidir pela melhor opção para a gestão das suas unidades, no caso em questão, a UPA de Carapina;

3.4 Julgar como improcedente a presente representação, levando em conta as análises procedidas e as motivações adotadas;

3.5 Dar ciência ao representante do teor da decisão a ser proferida, conforme mandamento do §7º, do art. 307, da Resolução TC 261/2013.

Em sequência, os autos foram encaminhados ao Ministério Público Especial de Contas que, por meio do Parecer Ministerial nº. 0476/2021, da lavra do Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, anuiu aos argumentos fáticos e jurídicos apresentados pela **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 01556/2020**.

Por fim, vieram os autos ao gabinete para elaboração de voto.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme acima exposto, trata-se de representação, com pedido de provimento liminar cautelar, formulada pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Ações Praticadas e Procedimentos na Área de Saúde – Instituto Solidário, por meio da qual alega irregularidades no âmbito do Chamamento Público 01/2018, da Secretaria Municipal de Saúde de Serra/ES, cujo objeto visa selecionar a melhor proposta técnica e financeira para fins de assinatura de contrato de gestão para

gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, incluindo equipamentos, estrutura, maquinários, insumos e outros na Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Carapina.

Em síntese, sustenta a representante utilização de critérios divergentes àqueles previstos no Edital de Chamamento Público nº. 01/2018, por parte da comissão julgadora, quando do julgamento das propostas técnicas apresentadas pelas participantes do processo seletivo.

De fato, ao longo da instrução processual, e como bem descrito na parte introdutória da fundamentação da **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 01556/2020**, pendiam de análise os seguintes pontos:

- 1) a representação do Instituto Solidário, relativa à proposta da Organização Social Mahatma Gandhi no tocante à contratação de serviços médicos;
- 2) a exigência do estudo detalhado prévio trazida aos autos pelas manifestações técnicas da SecexSAS;
- 3) a responsabilidade da Controladora Geral de aprovação do referido estudo detalhado;
- 4) a nulidade de intimação suscitada pelo Instituto Solidário decorrente de suposto não substabelecimento e intimação de advogados/procuradores.

É de se ver, prontamente, que todos os pontos acima elencados foram abordados com suficiência, e profundidade, durante à análise empreendida para elaboração final da **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 01556/2020** cujo teor, conforme exposto anteriormente, concluiu pela proposta de encaminhamento da inexistência da suposta nulidade suscitada, pelo cumprimento da Decisão TC nº. 808/2019 mediante a entrega do estudo detalhado sobre os custos da UPA Carapina, ausência de responsabilidade da Controladora Geral do Município de Serra/ES quanto à opinião acerca da melhor opção para gestão das unidades da Secretaria Municipal de Saúde e, por fim, pela improcedência dos fatos narrados na representação ofertada pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Ações Praticadas e Procedimentos na Área de Saúde – Instituto Solidário.

Quanto aos pontos, especificamente, adoto as razões apresentadas na **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 01556/2020** como fundamento para a este voto,

trazendo à colação excertos esclarecedores de cada uma das questões abordadas, senão vejamos.

Por questões de prejudicialidade da análise do mérito, solicito vênia aos demais Conselheiros para principiar com a abordagem da suposta nulidade, eis que seu reconhecimento redundaria na necessidade de retorno da instrução processual ao momento de sua ocorrência, fazendo-se necessária a repetição dos atos posteriores, a fim de que fosse resguardado do devido processo legal.

Todavia, conforme apontado na **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 01556/2020** em relação a este ponto específico, verificou-se que:

“Em petição intercorrente 01628/2019-4 de 10/12/2019 (peça 79), o Instituto Solidário suscitou a nulidade da intimação publicada em 04/12/2019, que desconsiderou pedido expresso exarado em petição protocolada em 07/08/2019 (peça 56), na qual foi requerida a juntada de substabelecimento dos advogados Ricardo Carneiro Neves Júnior, Thiago Aarão de Moraes, Leticia Silya Amaral, Daniela Castelo Martins e Aarão e Carneiro Advocacia bem como a intimação conjunta do Dr. Thiago Aarão de Moraes e do Dr. Ricardo Carneiro Neves Junior. Da análise dos autos e da pesquisa realizada no Diário Oficial de Contas de 4 de dezembro de 2019, não foi localizada nenhuma intimação em nome do Instituto Solidário ou das outras partes referentes ao presente processo (2713/2019). Logo, opina-se pelo afastamento da hipótese de nulidade suscitada pelo Instituto Solidário. ”

Em vista da inexistência da suposta intimação guerreada, evidencia-se a própria inexistência da nulidade por ausência do objeto. Assim, não tendo sido realizada qualquer intimação às partes na data alegada, impossível o reconhecimento de qualquer descumprimento de requisitos de ordem formal ou material que tenham causado prejuízo aos mesmos nesta seara, mantendo-se a proposta de encaminhamento para a questão, conforme apresentada na **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 01556/2020**.

Quanto às questões a serem apreciadas anteriormente ao próprio mérito da Representação formulada – cumprimento de decisão proferida por esta Corte de Contas e eventual necessidade de participação do Controle Interno do Município de Serra/ES acerca da melhor opção para gestão das unidades da Secretaria Municipal de Saúde -, tenho que, da mesma maneira, razão assiste ao corpo técnico.

Isto porque, primeiramente, deve-se ter em conta que juntamente com as defesas apresentadas foi identificada a existência de relatório simplificado no qual são

citados os custos mensais para manutenção e custeio da Unidade de Pronto Atendimento de Carapina, por meio de administração direta, durante parte dos anos de 2017 (janeiro a junho) e 2018 (julho a dezembro) em comparativo ao Contrato nº. 061/2019, de titularidade da Organização Social Mahatma Ghandi, revelando-se relativa vantajosidade econômica para este modelo de contratação.

De fato, não se verificou possível a validação de tais informações. Quanto a este ponto específico da análise, peço vênica para transcrever parte da **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 01556/2020**, vejamos:

“Destaca-se que os dados consolidados na tabela 2 não foram validados (verificação das fontes primárias, auditoria dos sistemas, análise dos contratos, conferências das planilhas, etc). Também não é possível afirmar que os dados de 2017 já constavam do estudo de vantajosidade mencionado nas peças 13 e 36, tendo em vista que o processo nº 63.869/2018 não foi objeto de análise na íntegra (apenas os documentos trazidos aos presentes autos).

Segundo a SESA/Serra (peças 13 e 36), esse modelo de gestão teve bons resultados em São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Bahia, Minas Gerais, Maranhão, Goiás e Ceará, e que os resultados em 4 (quatro) hospitais do Espírito Santo demonstram a viabilidade desse modelo de gestão. Em contraponto a essas afirmações, constata-se que uma rápida pesquisa no “google” aponta diversas críticas e denúncias envolvendo as organizações sociais em diversos estados brasileiros, inclusive no Espírito Santo. Ainda não há, salvo engano, nenhum estudo elaborado por gestores, controladores ou acadêmicos, que demonstre de maneira cabal as vantagens ou desvantagens dessas parcerias, o que gera muitas controvérsias a respeito do tema.”

Muito embora se faça referência à possíveis críticas e denúncias relacionadas com este modelo de contratação, a inexistência de maiores ou melhores estudos elaborados não pode ser utilizado em detrimento, ou imputado como responsabilidade, dos gestores em questão.

De fato, tais contratações devem ser acompanhadas com rigor, haja vista destinarem a execução de serviço público essencial e de grande relevância para a população, e cuja deficiência é notória e histórica, a terceiros.

Em que pese tais considerações acolho a proposta de encaminhamento da área técnica para dar como cumprida a Decisão TC nº. 808/2019, afastando a responsabilidade do Sr. Alexandre Camilo Fernandes Viana (Secretário Municipal de Saúde de Serra) e Giovanna Demarchi Rosa (Presidente da Comissão Especial de

Seleção), no que diz respeito à entrega do estudo detalhado sobre os custos da Unidade de Pronto Atendimento de Carapina.

Ainda no curso da instrução processual, suscitou-se eventual possibilidade de responsabilização do controle interno do Município de Serra/ES, quanto à necessidade de sua participação efetiva acerca da melhor opção para gestão das unidades da Secretaria Municipal de Saúde, mais especificamente em relação à Unidade de Pronto Atendimento de Carapina.

Todavia, a análise dos argumentos apresentados, bem como da documentação juntada aos autos, rechaçou tal possibilidade nos seguintes termos:

“Consta das peças 13 e 36 que o Edital 001/2018 foi precedido de amplo estudo de viabilidade, encaminhado à Secretaria de Planejamento (SEPLAE), que é a secretaria responsável por coordenar o Programa Municipal de Organização Social, que apresentou manifestação técnica apontando inteira conformidade com a Lei Municipal nº 3.778/2011 e Decreto nº 3.188/2018. Os autos receberam apreciação da Procuradoria Geral (PROGER) e Controladoria Geral Municipal (CGM) e também de áreas técnicas da SESA. O modelo também foi apresentado e aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde de Serra (CMS). Entretanto, como os autos do processo administrativo relativos ao Edital 001/2018 não foram objeto de análise na sua integralidade, não foi possível verificar o conteúdo da apreciação da Controladoria Geral.

Conclui-se, com base nos argumentos trazidos aos autos, que compete à Secretaria Municipal de Saúde juntamente com os seus setores de auditoria e de gerenciamento das organizações sociais decidir pela melhor opção para a gestão das suas unidades, no caso em questão, a UPA de Carapina, e portanto, opina-se pelo afastamento da responsabilização da Controladora Geral do Município de Serra, Magaly Nunes do Nascimento.”

Neste particular, é imperioso o reconhecimento de procedência das alegações trazidas à Corte pela própria Controladora Geral quando afirma que a análise da vantajosidade da referida contratação, através de estudo detalhado, deve ser aferida pela própria Secretaria Municipal de Saúde, uma vez que tal apontamento depende do levantamento de questões específicas da área fim. Outrossim, a repartição interna de atribuições da própria Secretaria, conforme alegação da Controladora Geral que em nenhum momento foi desconstituída, apresenta setores com competência e *expertise* necessária para a realização de tal mister.

Sendo assim, acolho os argumentos contidos na **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 01556/2020** pelo afastamento da responsabilização da Controladora Geral do Município de Serra, Magaly Nunes do Nascimento.

Por fim, e em relação ao mérito propriamente dito da representação, a **Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 01556/2020** versa no seguinte sentido:

De fato, o edital estabeleceu no item 6.12 que a classificação das propostas de trabalho seria feita pela média ponderada das notas técnicas e das notas de preço, desde que não ultrapassasse o valor de custeio de R\$ 24.413.472,00 (vinte e quatro milhões, quatrocentos e treze mil, quatrocentos e setenta e dois reais), como não incorresse nas situações de inabilitação e desclassificação (itens 6.4 e 6.8).

A SESA/Serra informou também que na proposta das entidades, para contratação de funcionários, deveria ter sido apresentado o valor que elas pagariam aos seus empregados e não o que o município os remunera.

A princípio, essa afirmação demonstraria uma certa incompatibilidade com o disposto no edital, como indicado pelo denunciante, uma vez que consta do item 5.8 que “a Secretaria Municipal de Saúde deverá deduzir, do montante total mensal a ser repassado, o valor mensal de sua despesa com folha de pagamento, referente aos servidores públicos que permanecerão lotados na unidade”.

Por outro lado, consta do item 5.7 que “o quantitativo de servidores públicos efetivos discriminados por cargo a ser disponibilizado pelo município, para efeito de apresentação da proposta, é o constante nos termos deste edital”, mas que “o quantitativo de servidores previsto pode sofrer alterações, podendo variar conforme escolha futura dos servidores” (subitem 5.7.1).

Logo, não seria correto afirmar que a proposta das entidades deveria ser “engessada” pelos quantitativos informados pelo município, tendo em vista que o quantitativo de servidores efetivos estaria sujeito à manifestação das suas vontades, que seria objeto de levantamento por parte da SESA (60 dias) e de posterior processo de transição (90 dias), conforme Termo de Referência (Anexo I).

Por fim, o denunciante menciona que o parâmetro para dimensionamento da equipe médica é a Resolução CFM nº 2077/2014, tendo realizado consulta ao CRM/ES para dirimir dúvidas quanto à incompatibilidade da referida resolução com a Portaria MS 10/2017 mencionada pela SESA/Serra. Em 4/4/2019 o denunciante requereu a juntada ao processo do Parecer CRM/ES nº 08/2019 de 26/3/2019 (peça 21).

O CRM/ES informou que a Resolução CFM 2077/2014 não se aplica aos Serviços de Atenção às Urgências não Hospitalares, como as UPA e congêneres e que a análise foi fundamentada na Resolução CFM nº 2079/14. Transcrevemos a seguir as perguntas do Instituto Solidário e as respectivas respostas do CRM/ES:

1- Para cálculo de dimensionamento, o gestor da unidade deverá considerar que cada médico poderá atender no máximo (até) 3 pacientes por hora? Conforme o que está disposto na Resolução CFM nº 2079/14, utiliza-se como referência desejável para o cálculo de dimensionamento de equipe, o máximo de três pacientes por hora/médico.

2- Uma UPA 24h com 16.500 atendimentos mensais deverá disponibilizar 8 médicos por turno, no mínimo? Tal dimensionamento abrange consultórios, setores de observação de pacientes, salas de emergências e demais atividades? Ao considerar o número de

atendimentos mensais informado pelo solicitante, bem como considerar que essa quantidade corresponde apenas às consultas, a quantidade desejável de médicos por turno deve ser de oito profissionais para essa atividade, pois 16.500 atendimentos por mês correspondem a 550 atendimentos por dia, ou quase 23 atendimentos por hora. Assim, ao se considerar a relação indicada na resolução (três atendimentos por hora), e a necessidade óbvia de se utilizar um número natural para o dimensionamento da equipe, seriam necessário oito médicos por turno para atender as consultas. Para o atendimento em ambientes destinados à estabilização de pacientes, recomenda-se utilizar a relação de um médico para cada dois leitos, e tais profissionais devem ser contabilizados além daqueles dimensionados para as consultas; da mesma forma, para o atendimento em ambientes destinados à observação de pacientes, a relação preconizada deve seguir a razão de um médico para cada oito leitos, que também devem ser contabilizados além daqueles dimensionados para as consultas.

3- A Portaria do Gabinete do Ministério da Saúde nº 10, de 3 de janeiro de 2017, está em conformidade ao preconizado pela Resolução CFM nº 2077/2014? Uma vez que a Portaria do MS se refere, em seus cálculos, a 1125 atendimentos mínimos mensais por médicos, enquanto que o cálculo proveniente da Resolução CFM indicaria 1080 atendimentos máximos mensais por médico? Não está clara a desconformidade, uma vez que o art. 12 da Portaria do Gabinete do MS dispõe que:

[...] Caberá ao gestor definir o quantitativo da Equipe Assistencial Multiprofissional da UPA 24h, tomando como base a necessidade da RAS, bem como as normativas vigentes, inclusive as resoluções dos conselhos de classe profissionais, devendo manter o quantitativo de profissionais suficiente, de acordo com a capacidade instalada e o quadro de opções de custeio constante dos Arts. 23 e 24 desta Portaria. (grifo meu).
[...]

Assim, essa Portaria normatiza que se deve tomar por base as resoluções dos conselhos de classe profissionais. Além disso, ao considerar os artigos 23 e 24 da mesma portaria, que indica 5 profissionais diurnos e 4 noturnos para o dimensionamento máximo, informa que tal quantidade provavelmente serve para indicar o valor do incentivo financeiro a ser repassado pelo Ministério da Saúde, conforme se observa no texto dos artigos. Deve, portanto, o gestor seguir o caput do artigo 12, que está inserido em capítulo específico para os recursos humanos.

Ademais, ainda em caso de interpretação divergente da Portaria citada, com consequente entendimento contraditório ao preconizado pela resolução do CFM, recomenda-se que o cálculo aplicado deve ser aquele que apresente melhor dimensionamento para a população usuária, pelas razões expostas anteriormente, no tópico de análise deste documento. Além disso, a não observância ao que está disposto na resolução específica do CFM pode gerar indiciamento ao responsável técnico da UPA conforme dispõe o art. 18 do Código de Ética Médico: é vedado ao médico “Desobedecer aos acordãos e às resoluções dos Conselhos Federal e Regionais de Medicina ou desrespeitá-los”.

Houve, portanto, um equívoco por parte dos gestores e do denunciante quanto à utilização da Resolução CFM 2077/2014 para parâmetro do dimensionamento da equipe médica, pois a mesma não se aplica às UPAs. Embora a Portaria 10/2017 do MS, que “redefine as diretrizes de modelo assistencial e financiamento de UPA 24h de Pronto Atendimento como Componente da Rede de Atenção às Urgências, no âmbito do Sistema Único de Saúde”, não tenha sido expressamente mencionada no Edital 1/2018, no item 3.1.42 do Anexo XII (Minuta do Contrato de Gestão), consta que uma das obrigações da contratada é “manter equipe mínima exigida para que não haja prejuízo de repasse orçamentário do Ministério da Saúde para o Município conforme estabelecido na Portaria vigente para UPA 24 horas Porte III”, no caso a Portaria 10/2017.

A SESA/Serra informa também que o número de atendimentos mínimos de uma UPA porte VIII é de 10.125 atendimentos mensais e o quantitativo mínimo de médicos é de 9 para que sejam realizados 1.125 atendimentos mensais, por médico, conforme disposto na citada portaria. Portanto, o projeto técnico da entidade vencedora atende as diretrizes da portaria, uma vez que a meta contratual de 16.500 atendimentos por mês, com um quadro médico de 15 profissionais, totaliza 1.100 atendimentos mensais, por médico.

Ainda segundo a SESA/Serra, existe uma intrínseca correlação entre a eficiência do corpo clínico e os valores pagos aos profissionais, conforme praticado pelo mercado, o que foi analisado pela Comissão Especial de Seleção quando do julgamento das propostas das entidades participantes, quando foi constatado que os valores apresentados no projeto técnico do denunciante colocariam em risco a execução dos serviços médicos, pois continha valores inferiores aos praticados pelo mercado.

Diante de todo o exposto, com base nos documentos trazidos aos autos opina-se pela improcedência da presente representação, ressalvando-se, quanto ao dimensionamento da equipe e ao cumprimento das metas quantitativas e qualitativas do contrato de gestão, a possibilidade de controle por parte do CRM/ES e do TCEES em futuras fiscalizações.

A análise empreendida bem contextualizou os fatos e apresentou as elucidações necessárias para o deslinde da Representação.

De fato, muito embora tenha havido equívoco na menção à da Resolução CFM 2077/2014 para parâmetro do dimensionamento da equipe médica, pois a mesma não se aplica às UPA's, a proposta técnica apresentada pela entidade declarada vencedora atende os parâmetros necessários para a execução dos serviços, eis que atende aos requisitos estipulados pela Portaria 10/2017 do Ministério da Saúde.

Sendo assim, resta evidente a improcedência da Representação formulada pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Ações Praticadas e Procedimentos na Área de Saúde – Instituto Solidário, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Chamamento Público 01/2018, da Secretaria Municipal de Saúde de Serra/ES, cujo objeto visava selecionar a melhor proposta técnica e financeira para fins de assinatura de contrato de gestão para gerenciamento, operacionalização e

execução das ações e serviços de saúde, incluindo equipamentos, estrutura, maquinários, insumos e outros na Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Carapina.

Ante o acima exposto, em consonância com o parecer da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-1205/2021 – PLENÁRIO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. CONHECER a Representação formulada pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Ações Praticadas e Procedimentos na Área de Saúde – Instituto Solidário, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Chamamento Público 01/2018, da Secretaria Municipal de Saúde de Serra/ES, cujo objeto visava selecionar a melhor proposta técnica e financeira para fins de assinatura de contrato de gestão para gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, incluindo equipamentos, estrutura, maquinários, insumos e outros na Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Carapina para, no mérito, **JULGÁ-LA IMPROCEDENTE**, em vista dos argumentos fáticos e jurídicos acima expostos;

1.2. CONCOMITANTEMENTE:

1.2.1. Afastar a hipótese de nulidade de intimação suscitada pelo Instituto Solidário, tendo em vista que não foi realizada nos presentes autos nem consta do Diário

Oficial de Contas nenhuma intimação em 4/12/2019 em nome do denunciante ou de outras partes;

1.2.2. Considerar cumprida a Decisão Monocrática 808/2019 por parte dos responsáveis Alexandre Camilo Fernandes Viana (Secretário Municipal de Saúde de Serra) e Giovanna Demarchi Rosa (Presidente da Comissão Especial de Seleção), mediante entrega do estudo detalhado sobre os custos da UPA Carapina;

1.2.3. Afastar a responsabilização da Controladora Geral do Município de Serra, Magaly Nunes do Nascimento, tendo em vista que compete à Secretaria Municipal de Saúde juntamente com os seus setores de auditoria e de gerenciamento das organizações sociais decidir pela melhor opção para a gestão das suas unidades, no caso em questão, a UPA de Carapina;

1.3. DAR CIÊNCIA às partes e ao Ministério Público Especial de Contas;

1.4. ARQUIVAR, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 21/10/2021 - 56ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sérgio Manoel Nader Borges (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões