



COMUNICADO DE AUDITORIA Nº 7843789 – SRPL

UNIDADE AUDITADA: PM DE PELOTAS

MUNICÍPIO: PELOTAS

O presente Comunicado é um documento não conclusivo da atividade fiscalizatória contínua deste Tribunal de Contas, com o objetivo de informar situações potencialmente irregulares detectadas. Dessa forma, oportuniza-se a adoção de medidas saneadoras que forem julgadas necessárias.

Sendo uma peça pré-processual, não constitui intimação nem demanda esclarecimentos.

Ainda assim, se houver interesse do órgão em oferecer informações sobre a situação relatada ou comprovar sua regularização, pode fazê-lo por meio do protocolo eletrônico “Informações Complementares – Comunicado de Auditoria” no e-TCERS (processo eletrônico).

Registra-se ainda que, em não havendo a regularização dos fatos comunicados, a matéria poderá ser relatada em processo de contas, quando estará sujeita à análise e deliberação oportuna pelo respectivo órgão julgador do Tribunal de Contas, sendo então oportunizada a prestação de esclarecimentos.



1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este comunicado, que está sendo enviado simultaneamente ao Relator das Contas do presente exercício e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos termos do art. 5º da Instrução Normativa n. 06/2021 do TCE-RS, é peça informativa regulamentada pelo art. 93-A do Regimento Interno e pela Instrução Normativa n. 06/2021, e contém os seguintes achados preliminares detectados durante a atividade fiscalizatória deste Tribunal de Contas fundamentada nos arts. 31, 70 e 71 da Constituição Federal, arts. 70 e 71 da Constituição Estadual e na Lei Estadual n. 11.424/00:

2 PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E CONTRATOS

2.1 Procedimentos Licitatórios

2.1.1 Chamamento Público nº 01/2026 - Upa Areal

Introdução

Trata-se de exame de auditoria sobre o Edital de Chamamento Público nº 01/2026 - Contrato de Gestão da UPA Areal. A finalidade deste Comunicado é dar conhecimento antecipado à Secretaria Municipal de Saúde de Pelotas das fragilidades e das potenciais irregularidades identificadas pela equipe de controle externo, de modo a viabilizar, caso a Administração assim entenda conveniente, a revisão ou o aperfeiçoamento do Edital antes do avanço do certame para etapas subsequentes, notadamente a habilitação e a celebração do termo de colaboração.

1. Fragilidade na Composição de Custos do Anexo XXIII

A planilha de custos estimativos constante do Anexo XXIII apresenta caráter sintético e genérico, consolidando os valores mensais de referência em grandes rubricas, sem memória de cálculo analítica que permita a reconstituição, cargo a cargo ou item a item, dos valores atribuídos a cada componente de custeio. Conforme se ilustra a seguir:



ANEXO XXIII

PLANILHA DE CUSTOS ESTIMATIVOS

Item	Grupo	Composição	Valor Mensal Estimado	%
1	DESPESAS COM PESSOAL	Equipe médica, enfermagem, multiprofissional, administrativa, apoio, direção técnica.	R\$ 599.500,57	51,8%
	Provisionamentos, Tributos e Despesas relacionadas a pessoal	Adicional Noturno, 13º Salários Provisionados, Férias Provisionadas + 1/3 constitucional, FGTS e respectiva multa rescisória, INSS, Aviso Prévio, Gratificação Natalina, Licenças Médicas, Afastamento, Auxílios	R\$ 256.928,81	22,2%
2	INSUMOS ASSISTENCIAIS	Medicamentos, materiais médico-hospitalares, odontológicos, radiologia e gases medicinais.	R\$ 104.160,33	9,00%
3	SERVIÇOS ASSISTENCIAIS TERCEIRIZADOS	Laboratório, imagem, radiologia, alimentação, lavanderia.	R\$ 69.440,22	6,00%
4	SERVIÇOS OPERACIONAIS	Limpeza, vigilância, portaria, gestão de resíduos, controle de ponto e videomonitoramento.	R\$ 46.293,48	4,00%
5	MANUTENÇÃO E INFRAESTRUTURA	Manutenção predial, equipamentos biomédicos, TI, gerador, ar-condicionado, PPCI e recarga de extintores, locações.	R\$ 41.664,13	3,60%
6	DESPESAS ADMINISTRATIVAS	Água, energia, telefonia, internet, seguros, expediente, educação permanente e despesas correntes.	R\$ 28.933,43	2,50%
7	INVESTIMENTOS E RESERVA TÉCNICA	Aquisição de equipamentos, melhorias e reposições patrimoniais.	R\$ 10.416,03	0,90%
TOTAL GERAL DA PROPOSTA			R\$ 1.157.337,00	100%

A ausência de memória de cálculo analítica impede a aferição da origem e da atualidade desses valores, não permitindo atestar que decorram de estimativa robusta e atual, tampouco afastar a hipótese de que reproduzam, sem revisão crítica, patamares de custeio genéricos e potencialmente desatualizados.

Nesse sentido, o elemento central e ausente é o próprio levantamento, pela Secretaria Municipal de Saúde, da produção assistencial da UPA Areal, isto é, do volume e do perfil dos atendimentos prestados, dos procedimentos realizados e do dimensionamento de equipe e de estrutura necessários para atendê-los. É esse diagnóstico técnico e independente da produção do serviço, e não possivelmente a mera reprodução de patamares de custeio já praticados, que permitiria à Administração dimensionar de forma fundamentada os valores mensais de referência fixados no Anexo XXIII, assegurando que a estimativa decorra das necessidades reais de operação da unidade, e não da simples manutenção de valores pretéritos não submetidos a revisão crítica.

2. Inversão da Competência para Elaboração do Plano de Trabalho



A Lei Federal nº 13.019/2014 distingue duas modalidades de parceria com transferência de recursos financeiros a partir da titularidade da iniciativa do plano de trabalho: o termo de colaboração, nos termos do artigo 16, deve ser adotado para a consecução de planos de trabalho de iniciativa da própria Administração Pública, ao passo que o termo de fomento, nos termos do artigo 17, destina-se a planos de trabalho propostos pelas Organizações da Sociedade Civil.

Tratando-se, no presente caso, de Chamamento Público para celebração de termo de colaboração, cabe à Secretaria Municipal de Saúde elaborar previamente o plano de trabalho da parceria, com os elementos mínimos previstos no artigo 22 da Lei Federal nº 13.019/2014, dentre eles o diagnóstico da realidade objeto da parceria, a descrição de metas e atividades, a previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução do objeto e os parâmetros para aferição do cumprimento das metas, e submetê-lo às Organizações concorrentes para que apresentassem suas propostas de execução.

A arquitetura do certame observada no Edital inverte essa lógica. Por meio do roteiro constante do Anexo III, o Edital limita-se a orientar a forma como cada Organização da Sociedade Civil concorrente deve redigir a sua própria proposta de trabalho, sendo essa proposta, formulada livremente por cada concorrente, que se converte no plano de trabalho oficial da parceria após a seleção, nos termos do item 15.1 do Edital, que convoca a Organização selecionada a apresentar o seu plano de trabalho completo e atualizado em conformidade com a proposta por ela mesma formulada durante a fase de julgamento.

3. Ausência de ETP e de Matriz de Riscos

O item 1.7 do Edital apresenta justificativa sintética para a opção pelo regime de parceria com Organização da Sociedade Civil, sem que se identifique, entre os documentos que instruem o certame, estudo ou levantamento prévio que compare alternativas de execução do serviço, apresente estimativa de custos lastreada em dados concretos de produção e de custeio da unidade, e analise de forma sistemática os riscos inerentes à escolha do modelo adotado.

A UPA Areal presta serviço de urgência e emergência de funcionamento ininterrupto, o que confere especial relevância à existência de um documento prévio que explicitasse as razões técnicas e econômicas que levaram a Administração a optar pela parceria com Organização da Sociedade Civil em detrimento de outras formas de prestação do serviço, bem como as premissas de custeio e de dimensionamento assistencial que orientaram essa escolha. A ausência desse estudo compromete a rastreabilidade das razões que fundamentaram a decisão administrativa, dificultando o controle, tanto interno quanto externo, sobre a adequação do modelo adotado ao caso concreto.

Da mesma forma inexistente matriz de riscos consolidada que alocasse, de maneira sistemática e em documento único, os principais riscos de execução de um serviço de urgência ininterrupto entre o Município e a futura Organização executora. A alocação de riscos encontra-se, em vez disso, dispersa em cláusulas isoladas ao longo do Edital.

A falta da matriz de riscos sem análise conjunta de probabilidade e impacto, relaciona-se à fragilidade da defesa técnica da escolha do regime de parceria perante eventual impugnação ou representação de terceiros, e à dificuldade de que as partes contratantes e os órgãos de controle compreendam, de forma integral e antecipada, qual risco foi conscientemente alocado a qual parte, o que eleva a probabilidade de controvérsias interpretativas durante a execução contratual em cenários não expressamente antecipados pelo Edital.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
SERVIÇO REGIONAL DE AUDITORIA DE PELOTAS



É o Comunicado.