

São Paulo, 27 de janeiro de 2023
Ofício ASF nº 075/2023

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR JOÃO ANTÔNIO DO E. TRIBUNAL DE CONTAS DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO/SP.**

PROCESSO TC nº 005608/2020

**ASSUNTO: ANÁLISE DO AJUSTE ADMINISTRATIVO E SEUS ADITIVOS - CONTRATO DE GESTÃO 016/2015-SMS/NTCSS –
PA 2014-0.355.781-0**

ASSOCIAÇÃO SAÚDE DA FAMÍLIA - ASF, instituição de direito privado, sem fins lucrativos, devidamente inscrita no CNPJ/MF sob nº 68.311.216/0001-01, neste ato representada por suas procuradoras infra-assinadas (Docs. 01/02/03), em virtude da intimação nº 1828/2022, recebida em 02/12/2022 (Doc. 04), vem, respeitosamente, apresentar sua manifestação e pertinentes esclarecimentos, pelas razões e fundamentos a seguir expostas.

I. DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, a intimação para que a Associação Saúde da Família apresentasse manifestação com os esclarecimentos pertinentes ao Relatório de Análise da

Fiscalização, foi recebida por meio de correspondência eletrônica em 02/12/2022, contudo, em razão da Portaria SG/GAB nº 05/2022, editada pelo Presidente do E. Tribunal de Contas do Município e publicada em 03/12/2022 (Doc. 05), os prazos foram suspensos entre 16/12/2022 e 20/01/2023.

Assim sendo, o prazo da presente manifestação iniciou-se no primeiro dia útil subsequente ao dia do recebimento da intimação, qual seja, em 05/12/2022, segunda-feira, estando suspenso até dia 20/01/2023, sexta-feira, cujo prazo após reinício da contagem finda-se em 30/01/2023, segunda-feira.

Portanto, a presente resposta é devidamente tempestiva.

II. BREVE SÍNTESE DO PROCESSO

Trata o presente de manifestação com o fito de prestar esclarecimentos em face do Relatório de Análise do Processo de Seleção 022/2014.SMS.G/NTCSS, Contrato de Gestão nº 016/2015– SMS/NTCSS e seus aditivos, celebrados entre a Associação Saúde da Família e a Prefeitura Municipal de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, tendo como objeto o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Rede Assistencial Supervisão Técnica de Saúde de Jardim Paulista, Pinheiros, Alto de Pinheiros e Itaim Bibi.

Vale dizer, assim, que a Equipe de Fiscalização apontou irregularidades que, em síntese, grande parte dos achados são de alçada e competência da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, motivo pelo qual, a pasta foi intimada a prestar esclarecimentos, os quais sobrevieram através da peça 84. Diante dos esclarecimentos fornecidos, o corpo técnico deste Egrégio Tribunal realizou nova análise, cujas conclusões foram encartadas à peça 87, sendo a pasta municipal instada a se manifestar novamente, cujos esclarecimentos seguiram às peças 115/116, concluindo-se pela solução dos itens 10.7 do TA 013/2018; 10.1 do TA 025/2019; 10.1 do TA 030/2020; 10.1 e 10.7 do TA 034/2020; 10.8 do TA 035/2020; 10.9 do TA 036/2020; 10.10 do TA037/2020 e item 10.5 do TA 038/2020.

Sendo assim, a auditoria elaborou nova análise com conclusão encartada na peça 120, pelo que a Assessoria Jurídica de Controle Externo, através da peça 122, manifestou recomendação para que a entidade também fosse intimada a se manifestar quantos às irregularidades apontadas e mantidas pela equipe de fiscalização, embora tenham sido objeto de esclarecimentos pela Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo.



Segundo as conclusões alcançadas pela Equipe de Fiscalização sobre os pontos elencados na peça 122, data máxima vênia, equivocadamente, conclui-se pela presença de algumas impropriedades que, após a instrução do contraditório pela Secretaria de Municipal de Saúde de São Paulo, é possível verificar que as respectivas inconsistências não possuem condão de macular os ajustes celebrados (Contrato de Gestão 016/2015 e aditivos), e da mesma maneira pretende-se demonstrar na presente manifestação, posto que são irregularidades tidas como formalidades que não afastam a execução adequada das ações, conforme serão verificados a seguir, através de todos os esclarecimentos necessários de competência desta entidade.

III. PRELIMINARMENTE

Consoante passaremos a expor, os apontamentos trazidos à baila pela I. Autoridade Fiscalizadora não possuem o condão de deturpar a execução das ações e desenvolvimento das atividades pela Insurgente, de modo que boa parte dos apontamentos constantes no Relatório de Auditoria já foram objeto de esclarecimentos pela SMS, com apoio desta entidade, demonstrando tratar-se de apontamentos que caracterizam irregularidades formais sanáveis, passíveis de convalidação – possibilidade prevista no art. 55 da Lei nº 9.784/99¹. No entanto, pretende-se reforçar com a presente manifestação, aliada à prova documental que seguirá acostada, a inexistência de qualquer irregularidade que caracterize prejuízo ao interesse público ou a terceiros. Isto posto, verificar-se-á o cumprimento *in totum* de todas as normas jurídicas aplicáveis à espécie.

Ainda introdutoriamente, cumpre esclarecer que a entidade se preserva no direito de responder os devidos esclarecimentos e arguirá sua tese de defesa aos pontos relacionados à sua atuação sob a égide do Contrato de Gestão do qual é signatária, cuja atribuição, na qualidade de contratada não lhe autoriza a usurpação de competência exclusiva da Municipalidade.

Em outras palavras, é de responsabilidade exclusiva da autoridade pública todos os atos inerentes à atividade pública, de sorte que a matéria que for de alçada e competência

¹ Art. 55 da Lei nº 9.784/99 – Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

do gestor municipal, será respondida por quem de direito, cabendo exclusivamente à Associação Saúde da Família refutar tão somente as obrigações que lhe competem.

Assim, argui-se de plano, a carência de legitimidade e total ausência de interesse processual em face da Associação Saúde da Família, aos pontos suscitados nos achados de auditoria os quais revelam-se atrelados à atuação da Administração Direta.

Entretanto, face ao princípio da eventualidade, serão apresentados os devidos esclarecimentos àquilo que, porventura, possa recair à querela administrativa de responsabilização da entidade.

IV. DO MÉRITO DO RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO E SEUS RESPECTIVOS ESCLARECIMENTOS

Como já esclarecido anteriormente, **à entidade caberá somente esclarecer os pontos que, porventura, possa lhe recair responsabilidade, para todos os fins de Direitos previstos, conforme a seguir serão expostos:**

1. DOS APONTAMENTOS COMUNS DOS RELATÓRIOS DE ANÁLISE DO CONTRATO DE GESTÃO 016/2015 E TERMOS ADITIVOS

Abaixo pretende-se esclarecer os apontamentos comuns e que foram identificados em todos os relatórios emitidos pela Equipe de Fiscalização deste E. Tribunal de Contas do Município em análise ao Contrato de Gestão 016/2015 e Termos Aditivos, os quais foram elencados na peça 122 e que resvalam como obrigações a serem observadas pela entidade:

- (i) Da não apresentação de regularidade fiscal e nem comprovação de satisfatória situação econômico-financeira, em descumprimento ao art. 27, inciso II e §§ 1º e 2º do DM 52.858/11*

O apontamento em destaque foi mencionado em praticamente todos os relatórios de análise do ajuste administrativo e seus aditivos e, embora se trate de verificação de competência da pasta municipal de saúde, por oportuno esclarecer que a entidade sempre manteve a plena higidez fiscal e regularidade de sua situação econômico-financeira.

Com relação à regularidade fiscal, embora as certidões fiscais não tenham sido encartadas no processo administrativo analisado pela Equipe de Fiscalização, é correto afirmar que as certidões foram e são emitidas regularmente, demonstrando a total higidez fiscal da entidade. Destaca-se que, atualmente, a entidade mantém cadastro atualizado no sistema SICAF – SISTEMA DE CADASTRAMENTO UNIFICADO DE FORCEDORES, em conformidade com a Instrução nº 02/2019 – TCM, por meio do qual a Administração Pública e este E. Tribunal de Contas podem consultar, a qualquer tempo, a regularidade da entidade, além de que os encaminhamentos dos documentos fiscais são periodicamente enviados aos cuidados da Pasta.

Especialmente sobre a regularidade econômico-financeira da entidade, sopesa-se que é fato público sua higidez. O **Índice de Solvência Geral (ISG)** expressa o grau de garantia que a empresa dispõe em Ativos (totais), para pagamento do total de suas dívidas e estes podem ser encontrados nos balanços patrimoniais, cujos documentos são publicados no site da Associação Saúde da Família², no DOM e em jornal de grande circulação, portanto, qualquer interpretação adversa seria mera especulação. Emergindo dúvidas acerca do tema, diligências seriam capazes de identificar o que aqui se demonstra. A entidade possui uma boa situação financeira (conforme pode ser analisado pelos dois últimos balanços patrimoniais acostados a presente manifestação), portanto, há circunstâncias fático-jurídicas que afirmam a “qualificação econômico-financeira” para assegurar a execução de um contrato – o que se espera de uma parceria pública.

Outrossim, a “boa situação financeira”, conforme estabelecido no artigo 31 da Lei 8.666/93, poderá ser apurada, além dos índices (§§ 1º e 5º) através de outras formas de avaliação, como certidões fiscais jurídicas, a exemplo, Certidão Negativa de Falência, Concordata, Recuperação Judicial e Extrajudicial, prevista no inciso II do aludido artigo, cuja certidão também é inserida no SICAF – SISTEMA DE CADASTRAMENTO UNIFICADO DE FORCEDORES, em conformidade com a Instrução nº 02/2019 – TCM que, como já menciona anteriormente, a Administração Pública e este E. Tribunal de Contas podem consultar, a qualquer tempo, a regularidade da entidade.

Logo, conclui-se que o apontamento implica em apontamentos que não invalida os atos praticados quanto à formalização dos ajustes, primeiro porque não implica em prejuízo ao interesse público ao passo que as cláusulas contratuais foram efetivamente executadas, assim como, pondera-se que o não encarte das certidões fiscais e de documentos que comprovassem a boa situação financeira, não significam que diligências não foram realizadas pela pasta municipal ou que a entidade

² <https://www.saudedafamilia.org/wp/index.php/pt/home/transparencia/balancos-patrimoniais/>

estivesse irregular. Nesse sentido, a doutrina já explicitou que os vícios de forma e procedimento são, em regra, passíveis de convalidação com a concretização do princípio da segurança jurídica³.

(ii) Da não aprovação do CG e seus Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS, em dissonância ao §1º do art. 6º da LM 14.132/06 e inciso III do art. 19 do DM 52.858/11 (item 4.2);

A exemplo do primeiro item esclarecido na presente manifestação, o apontamento sobre ausência de aprovação para celebração do CG e seus aditivos pelo Conselho de Administração da OS foi replicado em todos os relatórios de análise realizada pela Equipe de Fiscalização deste Egrégio Tribunal sobre os ajustes administrativos firmados entre a ASF e SMS-SP. Assim, considerando que referido apontamento resvala-se como obrigação a ser observada pela entidade, entende-se pela necessidade de esclarece-lo.

Sendo assim, em relação a aplicação da Lei 14.132, de 24 de janeiro de 2006, a qual dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais, este prevê em seu artigo 4º quais atribuições são privativas do Conselho de Administração, senão vejamos:

“Art. 4º Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser incluídas, dentre as atribuições privativas do Conselho de Administração, as seguintes:

I - fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;

II - aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade;

III - aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;

IV - (Revogado pela Lei nº Lei nº 16.610/2017)

V - fixar a remuneração dos membros da diretoria⁴;

VI - (Revogado pela Lei nº Lei nº 16.610/2017)

VII - aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, o gerenciamento, os cargos e as competências;

VIII - aprovar por maioria, no mínimo, de 2/3 (dois terços) de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras e serviços, bem como para compras

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 170-172.

⁴ Para o caso da entidade, a diretoria não é remunerada nos termos do art.15, §1º do Estatuto Social

e alienações, e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;

IX - aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela diretoria;

X - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.”

Por sua vez, o artigo 6º, parágrafo primeiro, do mesmo diploma legal, estabelece:

“Art. 6º O contrato de gestão celebrado pelo Município discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da entidade contratada e será publicado na íntegra no Diário Oficial do Município.

§ 1º. O contrato de gestão deverá ser submetido, após aprovação do Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social, ao Secretário Municipal da respectiva área de atuação, ouvidos previamente a Comissão de Avaliação de que trata o art. 7º-A desta lei e o Secretário Municipal de Gestão. (Redação dada pela Lei nº 14.664/2008)”

Igualmente, o inciso III do art. 19 da DM 52.858/11, estabelece que antes da assinatura, o contrato de gestão deve ser aprovado pelo Conselho de Administração da Organização Social.

Sendo assim, as disposições normativas acima são claras e objetivas no sentido de que a formalidade de prévia aprovação pelo CA das Organizações Sociais se limita a assinatura do Contrato de Gestão, o qual foi devidamente cumprida pela Associação Saúde da Família, **haja vista que o Conselho de Administração aprovou, previamente, a participação da entidade no Chamamento Público (doc. 06). No entanto, a mesma exigência legal não se verifica para a celebração dos termos aditivos e nem poderia ser diferente, considerando o número excessivo de aditivos realizados pela Pasta, o que inviabilizaria o dinamismo do instrumento jurídico.**

Nessa esteira, as disposições Estatutárias da ASF guardam também concordância com as disposições legais aplicadas e **não dispõe obrigatoriedade ao Conselho de Administração de autorização previa para celebração de Termos Aditivos oriundos de Termos de Contratos de Gestão já deliberados.**

Além das disposições legais serem expressas, sequer faria lógica exigir o contrário, até mesmo conflitaria com a eficiência e resolutividade das Organizações Sociais.

Os Contratos de Gestão, como natureza de acordos administrativos, suportam aditivos e ajustes no decorrer de sua vigência, desde que respeitado seu objeto, o que se evidencia nos aditivos celebrados que tinham relação direta com os serviços de saúde que compõem o escopo do Contrato de Gestão originário, prevendo o repasse de recursos orçamentários e de investimentos ou mesmo incluindo novos serviços de saúde na mesma região, cuja possibilidade é igualmente prevista no Contrato de Gestão:

- 1.3. Atendidos o interesse público, as metas pactuadas e os resultados obtidos no gerenciamento das unidades, é possível o acréscimo de novas unidades às relacionadas no item 1.2, mediante a celebração de termo aditivo e revisão das metas estabelecidas.

Ademais, a viabilidade de Termo aditivo é cláusula expressa dentro da perspectiva do CG nº 016/2015, desde precedido de justificativa e autorização expressa do gestor público, sem qualquer referência de aprovação pelo Conselho de Administração da entidade como exigência, *in verbis*:

- 12.6. O presente **CONTRATO DE GESTÃO** poderá ser alterado a qualquer momento, de comum acordo entre as partes, por meio de Termo Aditivo precedido de justificativa escrita e autorização do Secretário Municipal da Saúde.

Portanto, preservados os requisitos que comportam aditivos contratuais, e adotadas as formalidades para sua instrumentalização, regulares se apresentam.

Neste ponto, importa ressaltar ainda que os termos aditivos são negócios jurídicos dependentes do ajuste principal e, portanto, inadmissível o exame de sua análise de forma autônoma ao do Contrato de Gestão.

Deste modo, considerando que o Contrato de Gestão foi previamente aprovado pelo Conselho de Administração da entidade, em conformidade com a previsão legal e estatutária e, face a ausência da mesma exigência legal e estatutária em relação aos termos aditivos, cuja possibilidade é amparada pelo próprio Contrato de Gestão, o relatório da auditoria, com o devido respeito, incorre em equívoco, não havendo que se falar em quaisquer impropriedades no tocante ao referido apontamento, por força das disposições legais que regem a matéria.

Ademais, não se tratam de aditivos que modificam a natureza do objeto contratual, e nem poderia ser, as inclusões das unidades/programas de saúde são aquelas

pertencentes já ao escopo inicial da rede primária dentro da microrregião licitada, portanto, de um lado ou de outro não se sustenta a irregularidade apontada.

Ainda que não bastasse a ausência de suporte legal e jurídico que sustente o apontamento, a exigência frustra qualquer razoabilidade prática. Exigir a aprovação do Conselho de Administração da entidade para cada Termo Aditivo proposto pela Municipalidade, é transpor formalidades e burocracias que paralisam a agilidade do processo. Isto, porque, a cada Contrato de Gestão podem ser observados dezenas de instrumentos aditivos firmados, atualmente o CG 016/2015 possui mais de 44 aditivos, desse modo, considerando que os Conselheiros atuam na entidade de maneira voluntária e possuem atividades alheias à entidade, imagine-se, esta E. Corte, um processo que demandaria prazo para convocação, reunião, deliberação, Ata, respectivo registro em cartório com prazo de até 20 dias para que seja capaz de produzir efeito e validade para então, e só então, propor-se plano de trabalho e respectivo aditivo de um serviço que já faz parte de unidades da rede da atenção primária inicialmente licitada. Ilmo Conselheiro, o apontamento não traz qualquer razoabilidade prática, além de não infringir preceito legal. Com a máxima vênia, trata-se de entendimento conceitual da Comissão de Fiscalização do qual não se aplica e não se sustenta ao caso concreto.

2. Dos apontamentos específicos verificados a determinados relatórios de análise do Contrato de Gestão e Termos Aditivos

No tópico anterior, cuidou-se de esclarecer apontamentos comuns identificados em todos os relatórios emitidos pela Equipe de Fiscalização deste E. Tribunal de Contas do Município relacionados ao Contrato de Gestão 016/2015 e Termos Aditivos, os quais foram elencados na peça 122, tidos como de competência da Associação Saúde da Família, posto que poderiam ser tidas como obrigações a serem observadas pela entidade.

No presente tópico, pretende-se esclarecer apontamentos também tidos como sendo de competência da entidade, mas que não são comuns em todos os relatórios de análise pela Equipe de Fiscalização e são específicos a alguns aditivos, motivo pelo qual, serão esclarecidos pontualmente com indicação do termo aditivo e item de apontamento:

- (i) *TA 008/2017 - Item 10.2 – A OSS não embasou o ajuste financeiro realizado, de forma a relacionar a redução de pessoal efetuada no plano de trabalho com a redução de 5% no valor do contrato (item 3.2 e 3.5.b);*

Tendo em vista o presente apontamento, cumpre esclarecer que não houve redução de pessoal relacionada a redução de 5% constante em Plano de Trabalho, verificada no TA 008/2017, motivo pelo qual, não foi constatado embasamento nesse sentido.

A redução verificada de 5% no Plano de Trabalho se verifica no bloco 01. Pessoal e Reflexo, especificamente na linha “Outras Despesas de Pessoal”, mas não significa que houve redução de pessoal. A redução em percentual foi em decorrência de solicitação da Contratante, para que os valores de décimo terceiro fossem concentrados nos meses de outubro, novembro e dezembro/2017, quando comumente são provisionados mensalmente ao longo do ano.

Logo, tendo em vista que o Plano de Trabalho do TA 008/2017 aprovou recursos para o período de Setembro/2017 a Dezembro/2017, os valores que eram provisionados mensalmente para que a instituição tivesse caixa para esses pagamentos no período devido, foram provisionados de maneira concentrada nos meses de outubro, novembro e dezembro/2017, sendo que o mês de setembro não teve provisionamento, motivo pelo qual, houve a redução verificada, reproduzida no quadro abaixo:

MÊS	TERMO	REMUNERACAO DE PESSOAL	BENEFICIOS	ENCARGOS CONTRIBUICOES	OUTRAS DESPESAS	TOTAL
jul/17	TA007	1.153.195,54	116.252,47	103.787,93	152.234,11	1.525.470,05
set/17	TA008	1.166.398,25	115.453,07	104.975,36	-	1.386.826,68

Em razão do exposto, considerando que não havia razão para embasamento que justificasse redução de pessoal, pois não houve, requer o afastamento do presente apontamento.

- (ii) *TA 012/2018 - Item 10.1 – Não constam do processo administrativo os comprovantes de inscrição dos profissionais no congresso, objeto do TA, para comprovar o valor pactuado (itens 3.2 e 3.5.b);*



Em relação ao presente ponto, cumpre esclarecer que apesar de não constar no processo administrativo do Contrato de Gestão os comprovantes de inscrição dos 04 profissionais indicados no termo aditivo a realizarem o congresso, com indicação dos respectivos valores, estes foram devidamente encartados no processo de prestação de contas, como deve ser feito, de acordo com o itens 7.1.7⁵ e 8.1⁶ do Contrato de Gestão, por meio do qual prevê que a contratada deverá realizar a prestação de contas mensalmente, por meio do sistema WEBSAASS.

No entanto, para que não reste dúvidas sobre a inscrição dos profissionais e respectivos valores despendidos com o congresso, seguirão acostadas a presente manifestação os referidos comprovantes das inscrições com os respectivos pagamentos, acompanhada da previsão em plano de trabalho (Doc. 07).

Sendo assim, considerando que os comprovantes foram apresentados pela ASF por meio da prestação de contas mensal, requer o afastamento do referido apontamento, uma vez solucionado e esclarecido.

(iii) TA 018/2019 - Item 10.2 – Não há embasamento para os valores atualizados do plano orçamentário (itens 3.2 e 3.5.b);

Considerando que o Termo Aditivo 017/2019 aprovou o Plano Orçamentário para o período de 01/04/2019 a 30/06/2019, porquanto o Termo Aditivo 018/2019 teve como objeto aprovar o Plano Orçamentário para o período posterior, isto é, de 01 a 31 de julho de 2019, foi o momento em que as partes revisaram os valores de acordo com as necessidades adicionais apresentadas, baseados na série histórica de consumo, levando em consideração cada linha orçamentária, dividida em 04 blocos.

Nesse sentido, cumpre esclarecer que as linhas orçamentárias 02. Materiais de Consumo; 03. Materiais de Consumo Assistencial e 04. Serviços Terceirizados do Termo Aditivo 018/2019 tiveram uma redução total no valor de R\$ 4.342,71, cuja reprodução segue abaixo:

⁵ Item 7.1.7 do CG 016/2015 – A CONTRATADA deverá realizar mensalmente a Prestação de Contas oficial através do sistema WEBSAASS – Sistema de Informação de Acompanhamento e Avaliação dos Serviços de Saúde da SMS ou outro que seja prévia e expressamente estabelecido pela CONTRATANTE.

⁶ Item 8.1 do CG 016/2015 – O acompanhamento da execução financeira será realizado pelo monitoramento e análise das informações estabelecidas pelo monitoramento e análise das informações estabelecidas pela CONTRATANTE e disponibilizadas mensalmente pela CONTRATADA, através do Relatório de Prestação de Contas e da digitalização no Sistema WebSAASS – Sistema de Informação de Acompanhamento e Avaliação dos Serviços de Saúde da SMS-SP, ou outro que seja oficializado.

MÊS	TERMO	SERVICOS TERCEIRIZADOS	MATERIAIS	MEDICAMENTOS	TOTAL
jun/19	TA017	255.686,15	37.317,96	-	293.004,11
jul/19	TA018	249.444,09	39.217,30	-	288.661,39

Fonte: WebSAASS

Outrossim, houve atualização de valores na linha orçamentária 01, a qual se refere a Pessoal e Reflexo, em razão de alterações e acréscimos de algumas posições no dimensionamento de RH (UBS Jd. Edite: diminuição de 1 ATA e adição de 1 Aux. de Apoio; CAPS III Adulto: adição de 1 Enfermeiro 12x36h; SRT Itaim Bibi: acréscimo de 2 Acompanhantes comunitários; SRT Itaim Bibi 2: acréscimo de 2 Acompanhantes comunitários e UBS Dr. Manoel Joaquim Pera: adição de 1 Enfermeiro e 1 Técnico de Enfermagem), conforme quadros anexados ao referido termo aditivo. Além da alteração do dimensionamento de RH nas unidades, conforme demonstrado, houve ainda a inclusão de valores de dissídio projetado para as categorias profissionais do mês base Maio/2019, que não estavam atualizados nos valores de Junho/2019, conforme é possível observar através do plano orçamentário devidamente aprovado pela Pasta.

Referida possibilidade é prevista no Contrato de Gestão 016/215 – vide itens da CLÁUSULA SÉTIMA –, por meio do qual estabelece que posteriormente a cada período aprovado em Plano de Trabalho, deve ser apresentado um novo plano de trabalho e orçamentário, pois naturalmente ocorrem novas necessidades – sejam eles para aumento ou redução de despesas.

Não obstante, cumpre destacar que os detalhamentos dos valores podem ser verificados no sistema WEBSAAS, de modo que são inseridos todos os valores, em cada linha específica, sendo possível verificar as atualizações, para aumento ou redução das despesas, os quais são igualmente acompanhados pela Secretaria Municipal de Saúde, após aprovação do Plano de Trabalho.

Sendo assim, considerando que a atualização de valores na linha orçamentária 01. Pessoal e Reflexo, se deu em razão de alterações e acréscimos de algumas posições no dimensionamento de RH conforme acima esclarecido e demonstrado, bem como pela inclusão de valores de dissídio dos profissionais referente ao mês-base maio/2019, requer o afastamento do presente apontamento.



- (iv) *TA 019/2019 - Item 10.2 – Não foi apresentada justificativa técnica para o acréscimo de valor em relação ao mês de Setembro/2019 (item 3.2);*

Em relação ao presente apontamento, a justificativa foi apresentada em negociação do Plano Orçamentária junto à Coordenadoria Regional de Saúde Oeste, pelo que trata de acréscimo de valores no bloco 01 01. Pessoal e Reflexo, em razão da inclusão de valores de dissídio projetado para as categorias profissionais no mês de Setembro/2019, uma vez que a projeção de dissídio incluída em Plano Orçamentário é feita com base nos valores de inflação dos últimos meses anteriores ao aditamento, para garantir previsão de recursos quando da execução da aprovação do plano de trabalho. Assim, por se tratar de uma projeção, não corresponde ao valor exato do CCT e este, como regra, é definido alguns meses após o mês base (Maio), logo, no momento que se tem o percentual exato, pode haver a necessidade de incluir a diferença no Plano Orçamentário, como ocorreu no TA 019/2019, cujos efeitos foram retroativos e repassados desde o mês correspondente da aplicação dos dissídios.

Pelo exposto, considerando que o acréscimo de valor possui justificativa adequada e apresentada em Plano de Trabalho e Orçamentário, como deve ser, tendo em vista previsão contratual – vide itens da CLÁUSULA SÉTIMA, requer o afastamento do presente apontamento, uma vez solucionado.

- (v) *TA 022/2019 - Item 10.2 – Não foi apresentada justificativa técnica para o acréscimo de valor em relação ao mês de Outubro/2019 (itens 3.2 e 3.5.b);*

Da mesma maneira do item anterior, a justificativa foi apresentada em negociação do Plano Orçamentário junto à Coordenadoria Regional de Saúde Oeste, considerando necessidades adicionais, pelo que houve a assunção da UBS Meninópolis, com a consequente inclusão de RH e previsão de valores para manutenção predial, manutenção de equipamentos assistenciais e administrativo, bem como, previsão para locação de equipamentos administrativos. Tanto é assim que o objeto do TA é a *“Aprovação de novo Plano de Trabalho e Plano Orçamentário para o período de 01 de novembro a 30 de novembro de 2019, com a inclusão de UBS Dr. Mario Francisco Napolitano – UBS MENINÓPOLIS.”*

Pelo exposto, considerando a assunção de nova unidade de saúde, com consequente acréscimo de valor, o Termo Aditivo 022/2019 possui justificativa adequada e

apresentada em Plano de Trabalho e Orçamentário, o qual foi aprovado pelo gestor da pasta,, como deve ser, tendo em vista previsão contratual – vide item 1.3⁷ do CG 016/2015, cujo detalhamento de valores pode ser verificado no sistema WEBSAAS, motivo pelo qual, requer o afastamento do presente apontamento, uma vez solucionado.

(vi) *TA 028/2019 - Item 10.2 – Não foi apresentada justificativa técnica ou detalhamento para o acréscimo de valor em relação ao montante previsto no TA 027/2019 (item 3.2);*

De maneira similar ao item anterior que tratou do apontamento relacionado ao TA 022/2019, especificamente quanto ao TA 028/2019, a justificativa foi apresentada em negociação do Plano Orçamentário junto à Coordenadoria Regional de Saúde Oeste, considerando necessidades adicionais, pelo que houve a assunção da UBS Alto de Pinheiros e UBS Magaldi, sendo acrescido despesas de RH, insumos, equipamentos e serviços de terceiros para as referidas unidades, além de acréscimo de custeio para contratação de 3 Farmacêuticos 20h e 1 Farmacêutico 40h para as UBS Dr. Manoel Joaquim Pera, UBS Meninópolis e UBS Jardim Edite, conforme descritivo no objeto do referido instrumento aditivo.

Outrossim de acordo com o objeto do instrumento aditivo, também houve a previsão de recursos para fazer frente ao serviço de manutenção dos equipamentos dos serviços de saúde UBS Alto de Pinheiros, UBS José de Barros Magaldi e UBS Meninópolis, para avaliação da vida útil dos equipamentos/mobiliários, visando posterior processo de patrimoniamiento e manutenção preventiva e manutenção das instalações prediais (pequenas adequações), porquanto também houve inclusão de despesa de custeio para locação de aparelho ar condicionados para a UBS Manoel Joaquim Pêra. Os valores são inseridos de acordo com o histórico de banco de dados da entidade, tendo em vista os contratos de prestação de serviços e fornecedores vigentes.

Todas as despesas adicionais foram negociadas com a Coordenadoria Regional de Saúde Oeste, de modo que os Planos de Trabalho e Orçamentário foram apresentados e aprovados, como devem ser, tendo em vista previsão contratual – vide item 1.38 do CG 016/2015,

⁷ Item 1.3 do CG 016/2015 – Atendidos o interesse público, as metas pactuadas e os resultados obtidos no gerenciamento das unidades, é possível o acréscimo de novas unidades às relacionadas no item 1.2, mediante a celebração de termo aditivo e revisão de metas estabelecidas.

⁸ Item 1.3 do CG 016/2015 – Atendidos o interesse público, as metas pactuadas e os resultados obtidos no gerenciamento das unidades, é possível o acréscimo de novas unidades às relacionadas no item 1.2, mediante a celebração de termo aditivo e revisão de metas estabelecidas.



cujo detalhamento de valores e consequente prestação de contas podem ser verificados no sistema WEBSAAS, motivo pelo qual, requer o afastamento do presente apontamento.

(vii) TA 029/2020 - Item 10.2 – Não foi apresentado o detalhamento referente ao impacto financeiro na aplicação do dissídio coletivo projetado de 4,3% (itens 3.2 e 3.5.b);

Sobre a alegada não apresentação de detalhamento referente ao impacto financeiro na aplicação do dissídio coletivo, cumpre esclarecer que as negociações com o sindicato das categorias ocorrem anualmente, sendo decidido o percentual e o período de aplicação.

Com a negociação encerrada, a entidade providencia novo Plano Orçamentário para aditamento, seguindo o modelo da planilha orçamentária, estipulada no chamamento público inicial, disposto no Bloco 01. Pessoal e Reflexo e subdividido nas linhas orçamentárias: 01.01 – Remuneração de Pessoal; 01.02 – Benefícios; 01.03 – Encargos e Contribuições; e 01.04- Outras Despesas de Pessoal.

É importante ainda esclarecer que os valores referentes aos dissídios projetados incidem sobre as despesas de pessoal e reflexo, de modo que são lançados no mês base (Maio), como uma estimativa, levando em consideração a inflação dos meses anteriores, por posição e unidade no sistema WEBSAASS, como forma de garantir o valor orçamentário, pois comumente o acordo do CCT é encerrado alguns meses após o mês base, restando a inclusão em Plano Orçamentário de eventual diferença com efeitos retroativos.

Dessa forma, é possível identificar no TA 029/2020 que o valor do dissídio impactou em R\$37.964,29 para os meses de maio e junho de 2020, conforme publicação em D.O de 08/04/2020 pág. 25 (Doc. 08), assim, embora as partes tenham ciência do impacto financeiro, trata-se de obrigação legal trabalhista a ser cumprida.

(viii) TA 033/2020 - Item 10.1 – Não foram apresentados orçamentos realizados para demonstrar que os valores do plano orçamentário estão de acordo com o mercado (itens 3.2 e 3.5.b);

É detalhado no relatório de análise da Equipe de Fiscalização – peça 34 – que a Organização Social não tem como atividade fim realização de obras e para subcontratar empresa para realização do serviço deve garantir que o valor esteja de acordo com o mercado,

cabendo apresentar pelo menos 03 orçamentos com empresas que atuam no mercado, para garantir o melhor preço.

Salienta que a origem não poderia apenas aceitar os valores postos pela Organização Social, mas analisar se o termo prevê todas as obras acordadas e se os valores postos estão de acordo com o mercado.

No entanto, a Equipe de Fiscalização incorre em equívoco, pois para realização de reformas, a entidade deve observar a Portaria nº 1165/2019-SMS.G, alterada pela Portaria nº 251/2020-SMS.G, **cuja norma estabelece requisitos que antecedem a seleção de fornecedores e a execução da reforma, os quais devem ser cumpridas pelas Organizações Sociais e Coordenadorias Regionais de Saúde.**

Dentre os requisitos que antecedem a seleção de fornecedores, o art. 4º estabelece que a Organização Social solicite recursos de investimento, devendo apresentar orçamento preliminar, de acordo com o memorial descritivo assinado por engenheiro (inciso IV do art. 4º), dentre outros diversos documentos e informações, à Coordenadoria Regional de Saúde correspondente, a quem compete avaliar a necessidade e oportunidade.

O valor requisitado é estimado e deverá ser considerado com o custo máximo para as obras propostas, devendo o valor final ser contratado através do Regulamento de Aquisições e Contratações da Organização Social (§1º da Portaria 1165/2019).

Logo, o valor estabelecido em Termo Aditivo é previamente analisado pela respectiva Coordenadoria Regional de Saúde, o qual é estimado com base no memorial descritivo dos serviços que pretendem ser realizados, cujos parâmetros orçamentários são retirados da tabela SIURB vigente.

Para melhor análise do aclarado acima, segue acostada a presente manifestação, a instrução inicial dos processos de seleção de fornecedores das reformas que foram objeto do Termo Aditivo 033/2020 (doc. 09), sendo possível verificar que o orçamento inicial foi realizado com base nos memoriais descritivos, cujos valores foram retirados da tabela SIURB, com envio à respectiva Coordenadoria Regional de Saúde Oeste para análise e aprovação, posteriormente autorização para início dos procedimentos.

Além disso, com relação ao processo de seleção, nota-se que foi realizada cotação com diversas empresas do ramo (doc. 10), sendo que para cada seleção de fornecedores, resultou-se na apresentação de diversas propostas, optando-se pela de menor valor, como estabelecido no art. 19 e seguintes do Regulamento de Compras e Contratações de Obras e



Serviços da entidade⁹. Em todas as seleções de fornecedores, o valor da reforma foi ainda mais vantajoso economicamente aos cofres públicos, pois os contratos foram celebrados em valores menores que os orçamentos aprovados, realizados com base na tabela SIURB.

Diante do exposto, considerando a entidade e Coordenadoria Regional de Saúde Oeste cumprirem com a norma estabelecida para a realização de reformas, especialmente em relação a análise e aprovação prévia do orçamento, é certo concluir pelo afastamento do presente apontamento.

(ix) *TA 035/2020 - Item 10.2 – As alterações no plano de trabalho não foram detalhadas na planilha orçamentária apresentada pela entidade, de modo que não é possível verificar o impacto de cada alteração no valor final do plano de custeio (itens 3.2 e 3.5.b);*

Em relação ao presente apontamento, a justificativa foi apresentada em negociação do Plano Orçamentário junto à Coordenadoria Regional de Saúde Oeste e, especificamente sobre o TA 035/2020, houve a revisão de valores entre as linhas orçamentárias dos blocos 02. Materiais de Consumo, 03. Materiais de Consumo Assistencial e 04. Serviços Terceirizados, para adequação às médias consumidas de cada linha, sem impacto no valor global, em relação ao período anterior (Setembro/2020), isto é, houve aumento de determinados itens, mas redução em outros, levando em consideração a execução no período do Plano Orçamentário aprovado.

Além disso, houve alterações de cargos na unidade Administrativa (diminuição de 1 Analista I) e nas Unidades Básicas (UBS Alto de Pinheiros: diminuição de 1 Assistente Social, inclusão de 1 Téc. Enfermagem; UBS Edite: inclusão de 1 Analista III), mas também sem alteração no valor total de custeio, tendo em vista o aumento e redução de vagas.

Não obstante, cumpre destacar que os detalhamentos dos valores podem ser verificados no sistema WEBSAAS, de modo que são inseridos todos os valores, em cada linha específica, sendo possível verificar as atualizações, para aumento, redução ou manutenção das despesas, os quais são igualmente acompanhados pela Secretaria Municipal de Saúde, após aprovação do Plano de Trabalho.

Pelo exposto, considerando que os Planos de Trabalho e Orçamentário foram somente revistos, sem que houvesse impacto no valor global, de modo que foi aprovado pela

⁹https://www.saudedafamilia.org/transparencia/termos_normas/regulamento_para_compras_e_contratacoes_de_obras_e_servicos.pdf

Pasta, como deve ser, e, ainda, em vista da previsão contratual – vide itens da CLÁUSULA SÉTIMA - requer o afastamento do presente apontamento, uma vez solucionado.

- (x) *TA 037/2020 - Item 10.2 – Não houve detalhamento dos custos que resultaram no novo valor contratual e pesquisa de preços em relação a locação de equipamentos de ECG para as unidades de saúde UBS Jd. Magaldi, UBS Meninópolis, UBS Alto de Pinheiros e UBS Manoel Joaquim Pera (itens 3.2 e 3.5.b);*

Os custos são apresentados em Plano Orçamentário, seguindo as diretrizes estabelecidas pela SMS-SP quando do chamamento público e mantida para os aditivos. O novo valor verificado através do TA 037/2020 se refere ao aumento de pessoal na UBS Magaldi, assim, houve acréscimo no Bloco 02. Pessoal e Reflexo.

Em relação a alegada ausência de pesquisa de preços para locação de equipamentos de ECG para as unidades de saúde supracitadas, cumpre esclarecer que todos os custos inseridos no modelo de plano de trabalho e orçamentário são feitos com base em estudos preliminares pela entidade e com base nas informações de custos já existentes, através de contratos em vigor com o mesmo objeto. Quer dizer, assim como se tem ciência dos custos despendidos com recursos humanos, uma vez que os salários das categorias dos profissionais de saúde contratados devem ser compatíveis com os já aplicados pela entidade, tem-se ciência dos custos para alocação de serviços de terceiros e locação de equipamentos, pois são contratos já existentes e executados na entidade, cujos instrumentos são precedidos de seleção de fornecedores. São bases de valores reais, concretos, vigentes, precedidos de processos de seleção e, portanto, legítimos e possíveis de serem utilizados como parâmetros para elaboração de planos e propostas.

Nesse sentido, é importante pontuar que as seleções de fornecedores realizadas pela entidade seguem os parâmetros e diretrizes dispostos no Regulamento Interno para Compras e Contratações de Obras e Serviços, pelo que uma das etapas é a pesquisa de mercado, sendo que, havendo interesse das partes em prorrogar a vigência dos instrumentos, é avaliado previamente se existe vantajosidade econômica aos cofres públicos para manutenção ou não dos acordos pactuados.

Dessa forma, os custos inseridos no Plano Orçamentário relacionados a locação de equipamentos seguiram os valores dispostos no Termo de Contrato 010/2015/ASF,

firmado com a empresa **NELMAR ASSISTÊNCIA TÉCNICA E COMÉRCIO DE APARELHOS MÉDICOS LTDA ME**, conforme valores descritos no Termo Aditivo 017/2020 (Doc. 11).

Sendo assim, uma vez que a entidade insere custos em Plano de Trabalho e Orçamentário de acordo com os estudos preliminares e valores constantes em banco de dados, não há o que se falar em ausência de pesquisa de mercado ou que não há detalhamento para composição das despesas, motivo pelo qual, requer o afastamento do presente apontamento.

V. DISPOSIÇÕES GERAIS

Face a tudo o que fora exposto, vale ressaltar que as peculiaridades do Contrato de Gestão e termos aditivos sob análise, precipuamente em relação ao *modus operandi*, evidenciando, claramente, não ter havido qualquer tipo de mácula ao Erário, muito menos a assistência prestada à população usuária do SUS, com o pleno funcionamento dos serviços executados, de acordo com o ajuste firmado.

A parceria materializada através do Contrato de Gestão, visa a prestação finalística assistencial de saúde, tarefa essa direcionada às entidades com tradição reconhecida e comprovada na prestação de serviços assistenciais e qualificadas na forma de Organizações Sociais, como é o caso da Associação Saúde da Família.

É evidente que os contratos desta natureza são passíveis de ajustes (tanto aquelas contratações típicas, como os acordos de natureza colaborativa). Porém, se preservados os estabelecimentos claros de parâmetros prévios que determinem os objetivos traçados, como é o caso, atinge a finalidade para a qual foi celebrado.

Seguindo esse raciocínio, em que pese o trabalho dos Agentes de Fiscalização desta respeitável Corte, assim mesmo é forçoso reconhecermos o princípio da proporcionalidade, ou seja, da análise do que se apurou é necessário verificar a respectiva ponderação proporcional às circunstâncias que lhe motivaram, sem cometimento de excessos.

Sob este enfoque, ainda que se considerássemos todos os apontamentos capazes de ensejar correções mais severas, o que se admite por mera eventualidade, os aspectos formais apurados, embora relevantes, não constituem motivação capaz de induzir qualquer prejuízo ao Erário.

Neste sentido, as ações da entidade atingiram os objetivos desejados de modo que igualmente não deve ser esquecido o princípio da efetividade, o qual prevalece sobre o formalismo, de modo que as regras não podem inviabilizar a realização da destinação:

“A regulação do procedimento não pode conduzir à sua inutilização como instrumento de defesa dos direitos de cidadania. Assim como o Estado não pode suprimir o procedimento prévio, também lhe é interdito adotar regras que inviabilizem a realização de sua destinação”.¹⁰

Destarte, inferir qualquer juízo de valor sobre os apontamentos realizados, após todas as justificativas apresentadas, seria sobrepor a forma à finalidade precípua que se busca com referida atividade de gestão direta realizada pela entidade, uma vez que inexistiu qualquer prejuízo à prestação do serviço de saúde e a própria Administração Pública.

Sob este prisma, a Associação Saúde da Família preserva durante toda a execução do ajuste, o interesse público evidenciando seu comprometimento com a prestação dos serviços de saúde.

Ainda, exigências a regularidades formais que se convalidaram no tempo, como aqui demonstrado, de modo algum podem construir óbices a plena regularidade do negócio jurídico entabulado.

Sabe-se da importância da fiscalização e controle do uso de recursos públicos como preservação do interesse público soberano - do qual a entidade zela -, no entanto, sabe-se igualmente que punições fundadas em controles não tendem a minar paulatinamente a execução do contrato e a manutenção do modelo - que muito contribui para a construção do SUS, quando pactuada com entidades sérias, de notória capacidade e reconhecimento como é o caso da Associação Saúde da Família - ASF.

Demais disso, cabe frisar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no voto proferido pelo Exmo. Ministro Gilmar Mendes, quando do Julgamento da ADI 1923 em relação a Lei de Organizações Sociais do País:

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. P. 326.

“Esse novo modelo de administração gerencial realizado por entidades públicas, ainda que não estatais, estão voltados mais para o alcance de metas do que para a estrita observância de procedimentos. A busca da eficiência dos resultados, por meio da flexibilização de procedimentos, justifica a implementação de um regime todo especial, regido por regras que respondem a racionalidades próprias do direito público e do direito privado¹¹”.

Por tais razões, os achados apontados pela Auditoria desta Corte podem ser vistos como meras irregularidades de ordem formal, sem qualquer condão de acarretar a prática de ato grave ao contrato, tampouco prejuízo ao Erário, conforme restou demonstrado.

Portanto, à luz da legislação e dos princípios constitucionais, constata-se por todos os esclarecimentos aqui prestados que os apontamentos relativos à Associação Saúde da Família, possuem aspectos meramente formais, por isso coerente a tendência de mitigação do princípio da nulidade dos atos administrativos, à luz dos princípios da efetividade, segurança jurídica, confiança, ética jurídica e boa-fé objetiva, somadas à razoabilidade e proporcionalidade, sendo que todos, explícita ou implicitamente, constitucionalizados em verdadeira ponderação de valores.

Ante o exposto, requer seja declarada a regularidade do Contrato de Gestão 016/2015.SMS, relevando-se as impropriedades apontadas, promovendo-se o arquivamento do processo em voga, como de Direito.

Termos em que,
Pede deferimento.



Shirleyde Botelho
Gerente Corporativa Financeira



Maria Isabel Ribeiro de Campos
Gerente Corporativa Administração

ASSOCIAÇÃO SAÚDE DA FAMÍLIA

¹¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. voto do Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processos/verProcessoAndamento.asp?incidente=1739668>.