

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

N.º 2019/06214

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

SISTEMA - Sistema de Controle de Contratos de Gestão

2.2. Objetivo

Avaliar a eficácia do sistema de controle e avaliação dos Contratos de Gestão

2.3. Unidade fiscalizada

Secretaria Municipal de Saúde / Fundo Municipal de Saúde

2.4. Período da realização

11.11.19 a 11.12.19

2.5. Período de abrangência

01.01.19 a 30.11.19

2.6. Equipe técnica

Helena Campos Sarchis F. Rodrigues

TC nº 20.306

Helio Ricardo G. Murci de Azevedo

TC nº 20.302

2.7. Procedimentos

- Identificar a unidade auditada e os responsáveis pelas informações;
- Entrevistar a coordenadora da CPCS;

- Verificar a execução do contrato firmado entre a SMS e a Prodam, cujo objeto é o desenvolvimento do SGC;
- Verificar a suficiência do sistema informatizado WebSAASS para atender as necessidades de fiscalização dos Contratos de Gestão;
- Realizar levantamento sobre a vigência restante dos Contratos de Gestão ativos e sobre os chamamentos públicos realizados;
- Verificar se a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (CAF) foi devidamente constituída;
- Verificar se a CAF está cumprindo adequadamente as competências a ela atribuídas;
- Verificar, por amostragem, se as Comissões Técnicas de Acompanhamento (CTA) foram devidamente constituídas e se estão atuando regularmente;
- Verificar os regulamentos de compras, selecionados por amostragem, referentes aos CG 05/2015; 06/2015; 09/2015 e 19/2016;
- Verificar como é realizada a apuração dos indicadores de qualidade e produção;
- Verificar como são formalizadas as alterações contratuais;
- Verificar se as prestações de contas apresentadas pela OS estão sendo analisadas;
- Verificar a documentação de prestação de contas apresentada pela OS.

2.8. Quadro de Siglas

As abreviaturas e siglas utilizadas ao longo deste relatório, e os respectivos significados, estão apresentados a seguir:

Abreviatura / Sigla	Significado
CAB	Coordenação de Atenção Básica
CAF	Comissão de Acompanhamento e Fiscalização

CENTS	Cadastro Único das Entidades Parceiras do Terceiro Setor
CG	Contrato de Gestão
CPCS	Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde
CRS	Coordenadoria Regional de Saúde
CTA	Comissão Técnica de Acompanhamento
DM	Decreto Municipal
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
HM	Hospital Municipal
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LM	Lei Municipal
NTCSS	Núcleo Técnico de Contratação de Serviços da Saúde
OS	Organização Social
PRODAM	Empresa da Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo
SIGA-SAÚDE	Sistema Integrado de Gestão da Assistência à Saúde
SGC	Sistema de Gerenciamento de Contratos
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
STS	Supervisão Técnica de Saúde
TA	Termo Aditivo
WebSAASS	Sistema de Informação de Acompanhamento e Avaliação dos Serviços de Saúde

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata o presente de Auditoria Programada com a finalidade de apurar a eficácia do sistema de controle dos Contratos de Gestão (CG) firmados entre a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e as Organizações Sociais (OS). Os CGs têm como escopo a cessão de bens, pessoal e transferência de dinheiro público para que as OSs realizem a gestão desses recursos e cumpram as metas estabelecidas no instrumento.

Ressalte-se que o presente trabalho não tem como escopo a verificação específica das prestações de contas das Organizações Sociais, e sim a análise dos procedimentos realizados pela SMS para o controle interno dessas prestações.

Em relação a esse escopo, a última Auditoria realizada teve período de realização entre 15.10.18 e 13.12.18 e seus resultados constam no eTCM nº 009990/2018.

Os principais setores responsáveis pelo acompanhamento, avaliação e fiscalização dos CGs, conforme verificado nos CGs e na LM nº 14.132/06, são:

- Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS) e Supervisões Técnicas de Saúde (STS): responsáveis pela verificação objetiva de que os serviços contratados estão sendo realizados de forma satisfatória, do alcance das metas do contrato, identificação de eventuais desvios dos objetivos contratuais e indicação de medidas de correção, conforme item 6.1 dos CGs;
- Coordenadoria de Atenção Básica (CAB): responsável por apoiar as CRS e STS no acompanhamento e avaliação das ações e serviços referentes às Políticas Públicas do SUS e diretrizes da SMS, quanto à Atenção Básica, conforme item 6.2 dos CGs;
- Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde (CPCS): antigo NTCSS, responsável pelo desenvolvimento dos processos que envolvem a contratualização, a gestão e controle administrativo-financeiro dos contratos, bem como pela avaliação de qualidade e produtividade, conforme os anexos técnicos e através das prestações de contas, conforme o item 6.3 dos CGs;
- Conselho de Administração da Contratada: responsável pela fiscalização dos cumprimentos das diretrizes e metas contratuais e pela aprovação dos demonstrativos financeiros e contas anuais da Contratada com auxílio de auditoria externa, conforme o item 6.4 dos CGs.
- Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA): criada no âmbito interno da SMS, com responsabilidade pelo acompanhamento e avaliação da prestação dos serviços de saúde e seu funcionamento de acordo com os critérios contratualizados, elaborando relatórios trimestrais e conclusivos e fazendo cumprir os itens do contrato, conforme item 6.5 dos CGs;
- Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (CAF): comissão prevista em lei,

responsável pela análise do relatório de execução dos CGs, com comparativo específico entre metas propostas e resultados alcançados, acompanhados da prestação de contas apresentada pela contratada, ao final de cada exercício financeiro ou a qualquer tempo se necessário, conforme item 6.6 dos CGs e art. 8º da LM 14.132/06.

3.2. Estrutura da CPCS

A Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde - CPCS é um órgão que faz parte da estrutura organizacional da SMS. Conforme o art. 20 do DM nº 58.548/18, a CPCS possui as seguintes funções:

- Coordenar as atividades relacionadas à contratualização dos serviços em saúde por meio de contratos de gestão e convênios;
- Realizar a gestão e o controle administrativo dos contratos de gestão e convênios celebrados, no que diz respeito:
 - a) à prestação de contas;
 - b) à avaliação e à execução;
 - c) aos resultados assistenciais e financeiros;
 - d) às informações necessárias para o acompanhamento
- Fazer cumprir as deliberações emanadas das comissões de acompanhamento e fiscalização;
- Definir e dar diretrizes para a atuação das unidades correlatas nos órgãos descentralizados da SMS.

Compõem a estrutura da CPCS as seguintes unidades:

I - Departamento de Prestação de Contas - DPC;

II - Departamento de Avaliação e Monitoramento Financeiro - DAFIN, com a Divisão de Acompanhamento Financeiro - DIAF;

III - Divisão de Avaliação e Monitoramento Assistencial - DAMA;

IV - Divisão de Apoio Técnico Administrativo - DATA.

Segundo a Diretora de Divisão de Apoio Técnico Administrativo, Rafaela Moreira Pessotte, atualmente a CPCS segue a estrutura descrita no Decreto Municipal 58.458/18, com exceção do DAFIN, pois “na prática o financeiro atua apenas por intermédio da DIAF.

No total, 17 servidores estão lotados na CPCS (uma coordenadora, uma supervisora, um AGPP, um agente de apoio, cinco assessores técnicos, quatro diretores de divisão, uma diretora de departamento técnico, um assistente técnico, dois analistas de saúde). A distribuição destes servidores nas unidades que compõem a CPCS é a seguinte:

Quadro 1 – Distribuição Servidores CPCS

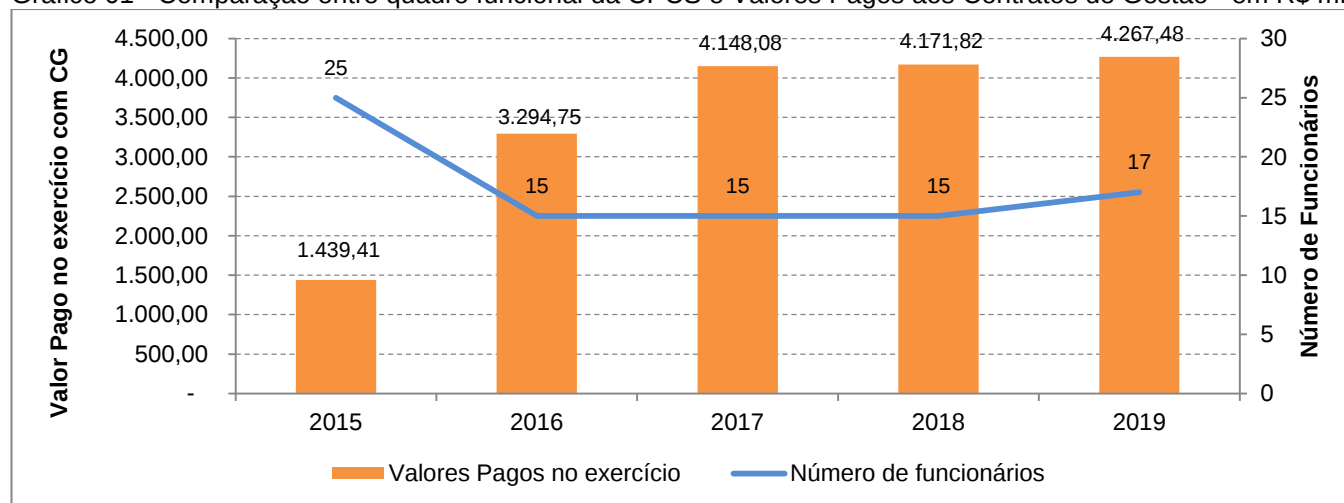
DPC	4 servidores
DAFIN/DIAF	1 Servidor
DAMA	5 servidores
DATA	5 servidores

Fonte: CPCS

Para efeito de comparação, em 2015, o quadro funcional do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde (NTCSS), cujas atribuições foram incorporadas pela CPCS, possuía 25 funcionários. Já nos anos de 2016, 2017 e 2018 o quantitativo foi de 15 servidores lotados.

Consideramos um número reduzido e insuficiente ao desempenho das atribuições, devido à importância dos serviços e valores envolvidos (mais de quatro bilhões de reais no ano de 2019, somente com Contratos de Gestão). A falta de controle efetivo acarreta risco de aplicação indevida dos recursos destinados aos objetos contratuais.

Gráfico 01 - Comparação entre quadro funcional da CPCS e Valores Pagos aos Contratos de Gestão em R\$ mil



Fonte: Relatórios anteriores e Ábaco, acessado em 11.12.19. Valores de 2019 apurados até novembro. Valores de 2015 a 2017 estão incluindo repasses do CG nº 001/2014, que não constaram dos dados históricos do relatório anterior.

Conforme se depreende do Gráfico 01, **os valores pagos aos contratos de gestão aumentaram 196,47% de 2015 a 2019 (até novembro)**, entretanto, o número de funcionários responsáveis pelo controle da boa execução desses contratos diminuiu 32%, indicando insuficiência de funcionários para acompanhar a execução dos contratos.

3.3. Contratos de Gestão vigentes em 2019

Em 2019, a SMS possuía 28 CGs vigentes. Desses, 22 estão sob responsabilidade da CPCS (Quadro 2) e 6 da Autarquia Hospitalar Municipal (Quadro 3).

Quadro 02 - Contratos de Gestão vigentes acompanhados pela CPCS

Contrato de Gestão nº	Contratada	Objeto	Valor orçado anual (R\$)	Início da vigência	Término da Vigência
R 001/2014 - SMS/NTCSS	Associação Saúde da Família - ASF	STS Parelheiros	122.945.334,31	01/09/2014	01/09/2024
R 002/2014 - SMS/NTCSS	Associação Saúde da Família - ASF	STS Capela do Socorro	251.061.907,07	08/09/2014	08/09/2024
R 003/2015 - SMS/NTCSS	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	STS Mooca/Aricanduva (Distritos Administrativos Pari, Belém, Brás, Tatuapé, Mooca e Agua Rasa)	57.358.759,64	08/05/2015	08/05/2020
R 004/2015 - SMS/NTCSS	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	STS Perus/Pirituba	247.755.397,44	08/05/2015	08/05/2020
R 005/2015 - SMS/NTCSS	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	STS Vila Mariana/Jabaquara e Supervisão Técnica de Saúde Ipiranga	256.186.044,44	08/05/2015	08/05/2020
R 006/2015 - SMS/NTCSS	Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim - CEJAM	STS M'Boi Mirim (Distrito Administrativo Capão Redondo) e Campo Limpo (Distrito Administrativo Jardim Ângela)	408.365.272,39	08/05/2015	08/05/2020
R 007/2015 - SMS/NTCSS	Associação Saúde da Família - ASF	STS Lapa/Pinheiros (Distritos Administrativos Perdizes, Lapa, Vila Leopoldina, Jaguaré, Jaguará)	131.990.987,20	15/05/2015	15/05/2020
R 008/2015 - SMS/NTCSS	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	STS Vila Maria/Vila Guilherme	150.923.247,91	05/08/2015	05/08/2020
009/2015 - SMS/NTCSS	Fundação do ABC - FUABC	STS São Mateus	160.287.378,11	13/08/2015	13/08/2020
R 010/2015 - SMS/NTCSS	Casa de Saúde Santa Marcelina	STS São Miguel e Itaim Paulista	292.165.242,18	05/08/2015	05/08/2020
R 011/2015 - SMS/NTCSS	Casa de Saúde Santa Marcelina	STS Itaquera, Guaianases e Cidade Tiradentes	456.194.300,37	05/08/2015	05/08/2020
R 012/2015 - SMS/NTCSS	Associação Comunitária Monte Azul	STS M'Boi Mirim (Distrito Administrativo Jardim São Luiz)	135.077.832,99	29/07/2015	29/07/2020

Contrato de Gestão nº	Contratada	Objeto	Valor orçado anual (R\$)	Início da vigência	Término da Vigência
R 014/2015 - SMS/NTCSS	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	STS Mooca/Aricanduva (Distritos Administrativos Vila Formosa, Carrão e Aricanduva) e STS Vila Prudente/Sapopemba (Distritos Administrativos Sapopemba)	178.908.711,30	31/07/2015	31/07/2020
R 015/2015 - SMS/NTCSS	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	STS Vila Prudente/Sapopemba (Distritos Administrativos Vila Prudente e São Lucas)	85.504.637,91	31/07/2015	31/07/2020
R 016/2015 - SMS/NTCSS	Associação Saúde da Família - ASF	STS Lapa/Pinheiros (Distrito Administrativo Jardim Paulista, Pinheiros, Alto de Pinheiros, Itaim Bibi)	23.980.361,34	29/07/2015	29/07/2020
R 017/2015 - SMS/NTCSS	Associação Congregação de Santa Catarina	STS Santo Amaro/Cidade Ademar	278.127.173,70	05/08/2015	05/08/2020
R 018/2015 - SMS/NTCSS	Associação Saúde da Família - ASF	STS Freguesia do Ó/Brasilândia e Casa Verde/Cachoeirinha	282.076.145,20	03/08/2015	03/08/2020
R 019/2016 - SMS/NTCSS	Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo - SECONCI	STS Ermelino Matarazzo	92.326.082,48	19/02/2016	19/02/2021
R 020/2016 - SMS/NTCSS	Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo - SECONCI	STS Penha	174.224.886,62	23/02/2016	23/02/2021
R 021/2016 - SMS/NTCSS	Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde - IABAS	STS Santana/Tucuruvi/Jaçanã/Tremembé (Subprefeitura Jaçanã/Tremembé)	162.602.639,6	29/02/2016	29/02/2021
R 022/2016 - SMS/NTCSS	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	STS Butantã	175.977.752,45	30/03/2016	30/03/2021
R 023/2016 - SMS/NTCSS	Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde - IABAS	STS Lapa/Pinheiros (Distrito Administrativo Barra Funda) e Sé	200.415.906,26	21/04/2016	21/04/2021

Fonte: CENTS - Termos aditivos (valores previstos no plano orçamentário para custeio ordinário, desconsiderando repasses eventuais como investimentos e emendas parlamentares). Não foram disponibilizados, até a finalização da Auditoria, os planos orçamentários dos seguintes meses e contratos de gestão: CG 003/2015 (dezembro), CG 004/2015 (dezembro), CG 005/2015 (dezembro), CG 008/2015 (dezembro), CG 009/2015 (novembro), CG 10/2015 (dezembro), CG 11/2015 (dezembro), CG 14/2015 (dezembro), CG 15/2015 (dezembro), CG 17/2015 (outubro a dezembro), CG 18/2015 (dezembro), CG 20/2016 (dezembro), e CG 23/2016 (dezembro). Nesses casos, foi utilizado o valor do último termo aditivo.

Todos os contratos de gestão acompanhados pela CPCS foram firmados após 2014. Desses, os contratos R001/2014 e R002/014 tiveram a vigência prorrogada por mais 60 meses, após o término do prazo inicial previsto.

O art. 15 do Decreto Municipal 52.858/2011 (alterado pelo Decreto Municipal 58.376/2018) dispõe:

Art. 15. O contrato de gestão, que deverá reger-se pelos princípios estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 81 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações da Secretaria contratante, da Fundação Theatro Municipal de São Paulo e da Organização Social, bem como conterá:

I - especificação do programa de trabalho proposto pela Organização Social;

II - estipulação das metas a serem atingidas e dos respectivos prazos de execução, quando for pertinente;

III - previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

IV - estipulação dos limites e critérios para a despesa com a remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social no exercício de suas funções.

§ 1º Caberá ao Titular da Pasta contratante ou da Fundação Theatro Municipal de São Paulo definir as demais cláusulas necessárias dos contratos de gestão de que for signatário. (Renumerado pelo Decreto nº 58.376/2018)

§ 2º O prazo inicial do contrato de gestão na área da saúde será de, no máximo, 5 (cinco) anos. (Incluído pelo Decreto nº 58.376/2018)

§ 3º O contrato de gestão na área da saúde poderá, a critério da Administração Municipal, ser renovado por períodos sucessivos, iguais ou menores ao inicial, **mediante decisão fundamentada que aponte as novas metas previstas e as expectativas para o novo ciclo, observado o prazo máximo de 20 (vinte) anos.** (Incluído pelo Decreto nº 58.376/2018)

§ 4º A possibilidade de sua renovação não afasta a prerrogativa de se realizar novo chamamento público para qualificação e celebração de contrato de gestão com eventuais outras entidades interessadas na mesma atividade, quando o interesse público assim recomendar. (Incluído pelo Decreto nº 58.376/2018). (grifos nossos)

No processo e-TCM 010771/2018, em que foi analisado o procedimento de renovação dos contratos R001/2014 e R002/2014, constamos que - no despacho que autorizou a renovação dos ajustes objetos, bem como nas manifestações favoráveis às referidas renovações da STS e CRS, responsáveis por esses contratos - não houve a análise crítica do cumprimento de metas específicas do contrato de gestão (relativas à produção e qualidade) pela OSS e eventuais ajustes considerando os indicadores apurados, bem como não foram registradas as expectativas para o novo ciclo, em desacordo com o previsto no art. 15, §3º do Decreto 52.858/2011. Desta forma, o procedimento de renovação contratual foi irregular.

Além disso, observa-se que os planos de trabalhos estão sendo apresentados com periodicidade menor ao determinado nos contratos, qual seja, a cada 6 meses.¹

Quadro 03 - Contratos de Gestão vigentes em 2019 acompanhados pela AHM

Contrato de Gestão nº	Contratada	Objeto	Valor orçado anual (R\$)	Início da vigência	Término da Vigência
R 001/2018 – SMS/NTCSS	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	HM Parelheiros	69.740.085,00	29/03/2018	29/03/2023
002/2007 - NTCSS/SMS	Casa de Saúde Santa Marcelina	Hospital Municipal Cidade Tiradentes	153.971.414,52	28/05/2007	30/11/2019
003/2007 - NTCSS/SMS	Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim - CEJAM	Microrregião M'Boi Mirim	33.926.880,00	01/08/2007	30/11/2019
004/2008 - NTCSS/SMS	Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim - CEJAM	Hospital M'Boi Mirim	190.217.828,04	07/02/2008	30/11/2019
006/2008 - NTCSS/SMS	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	Microrregião Vila Maria/Vila Guilherme (+) HM José Storopoli	120.456.996,00	01/02/2008	30/11/2019
013/2008 - NTCSS/SMS	Instituto de Responsabilidade Social Sírío Libanês	HM Infantil Menino Jesus	49.920.000,00	01/10/2008	30/11/2019

Fonte: Diário Oficial da Cidade São Paulo, 07.11.2019 (pág.81) e 19.11.2019 (págs. 85 e 86). Os valores orçados para o ano foram obtidos multiplicando o valor orçado para o mês de novembro por 12. Valores previstos para HM Parelheiros nos TAs 001/2019, 002/2019 e 003/2019.

Conforme Portaria nº 790/2017-SMS.G, caberá a Autarquia Hospitalar Municipal, por meio de sua estrutura administrativa, acompanhar os indicadores Financeiros e Assistenciais, avaliar e emitir manifestação conclusiva sobre a execução dos contratos de gestão e parcerias relacionados no quadro 3. Ressalta-se que, não obstante os reiterados pedidos feitos pela Auditoria para envio de documentação, a AHM não encaminhou resposta até a finalização do relatório.

Em relação aos contratos elencados no quadro 3, verifica-se que – à exceção do R001/2018, firmado em 29.03.2018 com a OS Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM – todos os contratos estão com vigência superior a 11 anos. Destaca-se que pela nova redação do Decreto Municipal 52.858/2011, o prazo máximo de vigência dos contratos de gestão é de 20 anos.

Outrossim, os chamamentos públicos nºs 002/16 (Processo Administrativo 2016-0.234.028-1), 004/16 (Processo Administrativo 2016-0.208.265-7) e 005/16 (Processo Administrativo

¹¹ A cláusula 7.2.2 dos Contratos de Gestão previa inicialmente a obrigação de se apresentar novo plano de trabalho a cada 12 meses. Mas posteriormente foram firmados Termos Aditivos alterando a periodicidade de apresentação do referido documento a cada 6 meses.

2016-0.212.121-0), referentes aos hospitais HM Menino Jesus, HM Cidade Tiradentes e HM Vereador José Storopoli, respectivamente, constam adiados *sine die* desde janeiro de 2017, conforme publicação no Diário Oficial da Cidade, e não tiveram movimentações para prosseguimento em seus procedimentos em 2019.

Os seguintes contratos encerraram sua vigência no ano de 2019:

Quadro 04 - Contratos de Gestão encerrados em 2019

Contrato de Gestão nº	Contratada	Objeto	Valor pago em 2019 (R\$)	Início da vigência	Término da Vigência
017/2009 - NTCSS/SMS	Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem	Serv. Imagem Região Sul	5.147.495,58	16/03/2009	31/05/2019
018/2009 - NTCSS/SMS	Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem	Serv. Imagem Região Sudeste	8.726.969,45	16/03/2009	31/05/2019
019/2009 - NTCSS/SMS	Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem	Serv. Imagem Região Centro-Oeste	4.594.740,70	16/03/2009	31/05/2019
020/2009 - NTCSS/SMS	Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem	Serv. Imagem Região Leste	6.319.958,45	16/03/2009	31/05/2019

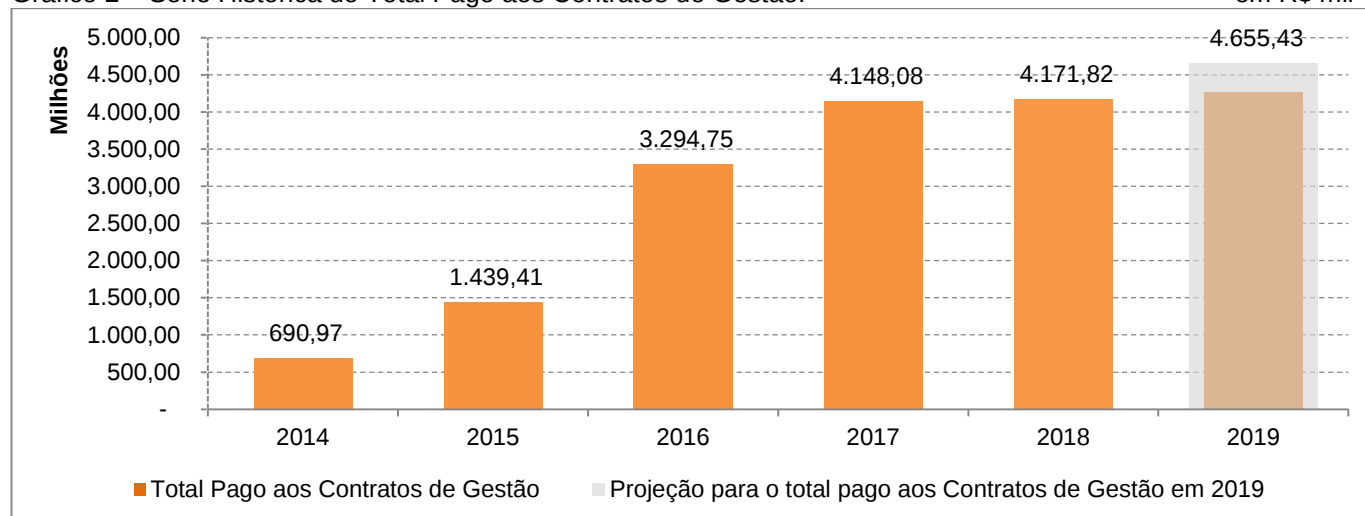
Fonte: CENTS

Quanto ao repasse aos contratos de gestão, houve aumento de 503,77% no total pago a esses contratos entre 2014 e 2018. Além disso, o total repassado até novembro 2019, R\$ 4.267.479.887,20, já havia ultrapassado os valores pagos em 2018. Desta forma, mantém-se a trajetória de aumento do total repassado aos contratos de gestão, observado desde 2014, conforme apresentado no gráfico a seguir. Atualmente, os serviços de imagens dos contratos de gestão encerrados em 2019, estão sendo prestados por meio de contrato administrativo (CT nº 036/2019-SMS.1/Contratos) também formalizado com a Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo Diagnóstico por Imagem.

Em 2019, mormente nos meses de março a junho, alguns contratos de gestão receberam valor inferior ao previsto no Plano de trabalho (vide exemplos: TA 15/19, R003/2015; TA 23/19, R004/2015; TA 14/19, R005/2015; TA 16/19, R008/2015; TA 23/19, R010/2015). Essa variação decorreu da utilização do saldo financeiro eventualmente existente nas contas correntes de cada ajuste. A existência desses saldos denota falha nos repasses dos recursos, que tem como possíveis causas a demora de realização das reuniões da CTA's, nas quais são apurados os descontos de produção e qualidade eventualmente existentes devidos, bem como o repasse dos valores sem descontos de equipe mínima ou outras glosas devidas.

Gráfico 2 – Série Histórica do Total Pago aos Contratos de Gestão.

em R\$ mil



Fonte: Ábaco. Os valores referentes a 2019 foram apurados até o mês de novembro.

*Memória de Cálculo da Projeção para o Total Pago aos Contratos de Gestão em 2019: (Total Pago aos Contratos de Gestão até novembro/19 (R\$ 4.267.479.887,20) / 11) * 12.

Em relação à representatividade de cada Organização social, observamos que a SPDM possui o maior quantitativo de contratos celebrados, 9 dos 28 contratos vigentes. O total pago até novembro de 2019 a esta OS é de R\$ 1.185.272.770,57, o que representa 28% do total pago aos contratos de gestão neste ano, conforme demonstra o quadro a seguir.

Quadro 03 – Total pago aos Contratos de Gestão por Organização Social.

Organização Social	Total Pago em 2019*	%
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	1.185.272.770,55	28%
Associação Saúde da Família – ASF	726.407.503,29	17%
Casa de Saúde Santa Marcelina	721.484.924,73	17%
Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim - CEJAM	541.939.095,20	13%
Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde - IABAS	311.173.055,39	7%
Associação Congregação de Santa Catarina	249.801.142,08	6%
Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo - SECONCI	216.551.291,63	5%
Fundação do ABC - FUABC	130.020.718,07	3%
Associação Comunitária Monte Azul	113.290.249,25	3%
Fundação Instituto de Pesquisa e Estudo de Diagnóstico por Imagem*	24.789.164,18	1%
Instituto de Responsabilidade Social Sírío Libanês	46.749.972,83	1%
Total	4.267.479.887,20	100%

Fonte: Ábaco. Os valores foram apurados até novembro de 2019.

* Os contratos de Gestão com a FIDI foram encerrados em maio de 2019.

3.4. Sistema de Acompanhamento e Avaliação dos Serviços de Saúde (WebSAASS)

O Sistema de Avaliação e Acompanhamento dos Serviços de Saúde foi implantado com o sistema web *Silverlight WebSAASS*, desenvolvido pela empresa Gesaworld do Brasil Consultoria em Sistemas e Gestão em Saúde Ltda. Atualmente, esse sistema é a principal ferramenta da CPCS para acompanhamento das atividades desenvolvidas e da execução financeira das Organizações Sociais no âmbito dos CGs.

O sistema é alimentado pelas próprias Organizações Sociais com dados de produção dos serviços e das despesas por elas realizadas. É pertinente pontuar que esses dados podem ser alterados a qualquer momento pelas OSs, situação constatada em auditorias realizadas, o que confere fragilidade aos controles, tanto interno como externo. A análise dos dados assistenciais é realizada em momento posterior pelas respectivas CRSs, juntamente com as STSs responsáveis pelos Contratos de Gestão, de acordo com a sua localização geográfica.

A SMS identificou a necessidade de se descontinuar o WebSAASS e contratou o desenvolvimento de um novo sistema, o Sistema de Gerenciamento de Contratos (SGC).

3.5. Sistema de Gestão de Contratos - SGC

O Sistema de Gestão de Contratos – SGC, cujo desenvolvimento encontra-se previsto no contrato nº 067/2017-SMS, vem em substituição a ferramenta atualmente utilizada, o Sistema de Acompanhamento e Avaliação dos Serviços de Saúde – *WebSAASS*. A Auditoria realizou Análise dessa contratação através do TC nº 02553/2018.

O SGC é uma solução desenvolvida pela PRODAM por solicitação da SMS para auxiliar a Secretaria no acompanhamento dos instrumentos de contratação oriundos da lei federal 9.637/98 e lei municipal 14.132/06 que regulam as Organizações Sociais e os Contratos de Gestão, bem como, o acompanhamento dos instrumentos estabelecidos na Lei 13.019/14 chamada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Conforme Proposta Comercial e Pacto Contratual assinados em 19 de dezembro de 2017, a SMS adquiriu junto a PRODAM horas de serviço especializado em desenvolvimento de sistemas. De acordo com estes documentos, as horas contratadas estão vinculadas ao

desenvolvimento das funcionalidades elencadas para o sistema com previsão execução de 4 meses.

O escopo do desenvolvimento foi gerido por meio de ordens de serviço, que foram emitidas no decorrer das fases do trabalho. Durante o projeto foram emitidas 4 ordens de serviço, que continham um total de 111 funcionalidades a serem implementadas e demandaram 12.602,5 horas de serviço técnico especializado.

Apesar da previsão inicial de 4 meses, segundo a SMS e PRODAM, no decorrer do projeto, as funcionalidades do SGC mostraram-se mais complexas do que inicialmente previstas, o que demandou ajustes no escopo e tempo do projeto. A formalização destes ajustes foi efetuada por meio dos Aditivos Contratuais nº 01/2018 e nº 02/2018, estes fatos geraram atrasos nas entregas anteriormente estabelecidas.

Após a execução dos ajustes previstos nos Aditivos Contratuais, segundo a PRODAM, o processo de desenvolvimento do sistema foi finalizado e entregue à SMS para testes e homologações em junho de 2019.

A etapa de testes e homologações do sistema foi iniciada em setembro de 2019. Inicialmente, o SGC foi realizado teste piloto, duração aproximada de 2 meses, pela OS - Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo - SECONCI

A execução do piloto propiciou a detecção de inconsistências nas funcionalidades desenvolvidas, que inviabilizaram a homologação e a liberação do sistema para uso. A principal inconsistência encontrada localiza-se nos fluxos dos processos implementados para o acompanhamento de contratos de gestão. Cabe ressaltar que a necessidade de administração e acompanhamento dos Contratos de Gestão consiste na principal justificativa para o desenvolvimento do SGC.

Os testes revelaram que o grande volume de operações executadas durante as manutenções em cadastros, validações e autorizações exigem com que, tanto por parte da equipe da SMS quanto por parte das Organizações Sociais, seja destacado um grande número de profissionais

para operação do sistema. Desta forma, segundo a SMS, o fluxo implementado não atende às expectativas e necessidades da Secretaria para o acompanhamento de Contratos de Gestão.

Por outro lado, cabe ressaltar que, segundo a Secretaria, apesar das inconsistências encontradas nos Contratos de Gestão, os processos implementados atenderam às necessidades da SMS para o acompanhamento de Convênios, assim como, para o acompanhamento de outros instrumentos previstos no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Para certificar-se desta adequação, um segundo teste piloto foi autorizado. Entretanto, com o intuito de verificar as funcionalidades que compõem o acompanhamento dos Convênios. Este novo piloto tem duração prevista de aproximadamente 2 meses e, até o presente momento, ainda não houve a definição da instituição que participará dos testes.

A fim de ajustar as inconformidades encontradas, a SMS e PRODAM iniciaram reuniões para realizar o levantamento dos requisitos e a revisão das regras de negócios das funcionalidades do Acompanhamento de Contratos. Entretanto, segundo as partes, ainda não é possível estimar prazos para correção das funcionalidades inconsistentes.

Segundo a SMS, a implantação do sistema SGC apenas será finalizada, e a consequente descontinuação do Sistema WebSAASS, quando as revisões, desenvolvimentos e parametrizações necessárias para adequar o sistema às necessidades da Secretaria estejam completamente finalizadas e um novo processo de homologação seja realizado para certificar a total aderência do sistema aos tipos de instrumentos administrados pela SMS, em especial, os Contratos de Gestão.

3.5.1. Projeto de Desenvolvimento do SGC.

Segundo as documentos apresentadas pela PRODAM, o desenvolvimento do SGC foi totalmente executado, entretanto, segundo a Secretaria, o objeto da contratação não foi entregue em alinhamento ao escopo previamente acordado na Proposta Comercial PC-SMS-170717-136, Contrato 067/2017-SMS-1 e seus respectivos Aditivos.

Segundo a SMS, as inconformidades encontradas durante o piloto (inconsistências nas funcionalidades para Acompanhamento de Contratos de Gestão), demandarão alterações sistêmicas que serão alvo de um novo desenvolvimento. Este desenvolvimento envolverá um novo planejamento para estruturar as modificações do escopo original do sistema, assim como, demandará a definição de um novo cronograma de entregas.

Não obstante as ações de contorno a serem tomadas, destacamos que o escopo previsto para o sistema SGC estava expresso de forma clara na Proposta Comercial vinculada à contratação e nos demais artefatos de projeto, desta forma, a execução de um novo desenvolvimento visando à adequação das funcionalidades planejadas, especificadas, desenvolvidas e entregues caracteriza-se como um retrabalho.

Cabe ressaltar que, caso o novo desenvolvimento exija o emprego extra de recursos financeiros, poderá haver uma duplicidade nos investimentos realizados para um mesmo produto/serviço.

Diante do exposto, conclui-se que, apesar do montante de recursos empregados, os resultados obtidos com a contratação em questão mostraram-se, no geral, insatisfatórios. Desta forma, recomenda-se que seja realizada uma análise do projeto de desenvolvimento executado, com objetivo de apurar os motivos que causaram as inconsistências, encontrando a melhor solução de correção para os problemas apresentados.

3.6. Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (CAF)

A Lei Municipal nº 14.132/06, que dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como Organizações Sociais, prevê, em seu artigo 8º, a criação da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (CAF) para o acompanhamento e fiscalização da execução dos Contratos de Gestão.

O DM nº 52.858/11, instrumento responsável pela regulamentação acerca do tema, estabeleceu, no artigo 38, que tal Comissão deve ser constituída pelo Prefeito e integrada por dois membros da sociedade civil e três membros do Poder Executivo.

Na esteira do artigo 40, §1º do referido diploma legal, a CAF deve reunir-se, ordinariamente, ao final de cada semestre, para a avaliação da execução do contrato de gestão, com base nas

metas contratualmente estipuladas, nos resultados efetivamente alcançados e no cumprimento dos respectivos prazos de execução.

Além disso, cabe à aludida Comissão analisar o relatório pertinente à execução do Contrato de Gestão, contendo comparativo específico entre as metas propostas e os resultados alcançados, acompanhados da prestação de contas apresentada pela OS, ao término de cada exercício financeiro.

As análises realizadas pela CAF têm como base as informações do Sistema WebSAASS, ferramenta oficial de prestação de contas dos Contratos de Gestão da SMS, cujos dados são fornecidos mensalmente pelas OSs à CPCS, antigo NTCSS.

Conforme se verifica no Processo SEI 6018.2019/0012087-3, em fevereiro de 2019 foram indicados os nomes dos integrantes da CAF e elaborada a respectiva minuta de Portaria. Contudo, com a demora da finalização do processo, a Casa Civil sugeriu a devolução do processo para SMS. Portanto, até a finalização do trabalho, a CAF ainda não havia sido constituída.

A ausência de reuniões da CAF e seus respectivos relatórios indicam fragilidade no controle interno da SMS em relação aos Contratos de Gestão, bem como dificultam a ação do controle externo para a detecção de irregularidades.

3.7. Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA)

As CTAs, instâncias da CPCS, são compostas por membros das respectivas Coordenadorias Regionais de Saúde (CRSs), Supervisões Técnicas de Saúde (STSs), pelos responsáveis pelas Diretrizes Técnicas das Políticas de Saúde da SMS, e por representantes das OSs.

Compete às CTAs realizar o acompanhamento e a avaliação das prestações dos serviços de saúde, bem como do seu funcionamento de acordo com os critérios, parâmetros e calendário previamente acordados com a OS, elaborando relatórios de avaliação e fazendo cumprir os itens dos contratos.

As análises da CTA são baseadas no Manual de Acompanhamento, Supervisão e Avaliação dos Contratos de Gestão, elaborado pela SMS, que tem por objetivo subsidiar as equipes técnicas quanto aos procedimentos, fluxos e instrumentos de acompanhamento, em relação às metas de equipe mínima, de produção e de qualidade.

Segundo as cláusulas contratuais, os trabalhos serão realizados trimestralmente e os relatórios conclusivos elaborados pela CTA subsidiarão as demais instâncias de controle, quando necessários. As reuniões trimestrais da CTA consistem em analisar e avaliar os indicadores em relação às metas de equipe mínima, de produção e de qualidade dos CGs.

Em caso de descumprimento das metas em relação aos indicadores citados, a CPCS deve verificar a existência de descontos apurados pela CTA e aplicá-los às entidades contratadas.

Em conformidade com a Portaria nº 979/2018-SMS.G a relação atualizada dos membros da CTA é disponibilizada no site oficial da SMS. No endereço eletrônico https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/lista_cta_17_6_2019.pdf é possível verificar a composição das CTAs responsáveis por cada Contrato de Gestão.

Solicitamos à SMS os relatórios de 2019 das CTAs, em relação aos Contratos de Gestão vigentes nesses anos. Obtivemos as atas da referida comissão, correspondentes ao 1º e 2º trimestre de 2019 dos contratos de gestão acompanhados pela CPCS. Ressaltamos que não foram apresentados os relatórios da CTA relacionados aos CGs sob responsabilidade da AHM.

Em relação às atas apresentadas, verificamos que foram analisados os indicadores de produção e qualidade, além das metas de equipe mínima por linha de serviço, nos relatórios relativos aos CGs acompanhados pela CPCS. Contudo, conforme será detalhado nos itens 3.9 e 3.10 deste relatório, não há uma análise crítica dos indicadores apurados.

Os trabalhos das CTAs devem ser realizados trimestralmente, conforme Manual de Acompanhamento, Supervisão e Avaliação dos Contratos de Gestão da SMS. Em 2019, as reuniões do primeiro trimestre (janeiro/março) ocorreram em agosto e setembro. Já as reuniões do segundo trimestre (abril/junho), foram realizadas nos meses de outubro e novembro 2019.

Identificamos uma maior padronização nas atas entre as diversas Coordenadorias, mas com um padrão de análise superficial, sem análise crítica dos indicadores levantados.

3.8. Regulamento de compras e contratações

O art. 19 da Lei Municipal nº 14.132/06 estabelece que as OSs devem possuir regulamentos próprios, estabelecendo normas e contendo os procedimentos a serem adotados no caso das contratações de obras e serviços para o desenvolvimento das atividades das OSs, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

O Manual de Acompanhamento Financeiro, por sua vez, estabeleceu em seu item 1.9 que: “o Manual de Compras deve ser obrigatoriamente adotado para a execução das despesas realizadas por meio do Contrato de Gestão. A inobservância do regulamento de compra ensejará glosa da respectiva despesa”.

O Art. 49 do Decreto Municipal 52.858/2011 dispõe que:

Art. 49. O regulamento próprio contendo os procedimentos que a Organização Social adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, **deverá ser submetido à aprovação prévia da Secretaria contratante** ou da Fundação Theatro Municipal de São Paulo, no prazo máximo de 75 (setenta e cinco) dias contados da data da assinatura do contrato de gestão.

Parágrafo único. O regulamento deverá ser publicado no Diário Oficial da Cidade e no Cadastro Municipal Único de Entidades Parceiras do Terceiro Setor – CENTS, no prazo máximo de 90 (noventa) dias contados da data da assinatura do contrato de gestão.

Tramita processo administrativo (SEI 6018.2019/0031899-1) visando alterar esse artigo, retirando a necessidade de prévia aprovação do regulamento pela Secretaria. Consta como justificativa da proposta:

[...] constata-se que a redação prevista no decreto regulamentador extrapola o disposto na lei que o fundamenta (Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006), uma vez que esta determina, tão somente, que o órgão contratante publique o regulamento de compras, sem que haja corresponsabilidade quanto à sua elaboração ou mesmo a necessidade de aprovação. Vejamos:

"Art. 19. A organização social fará publicar na imprensa e no Diário Oficial do Município, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados da assinatura do

contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público".

Na execução dos contratos de gestão, devem as organizações contratadas observar diretrizes voltadas aos princípios administrativos, em especial aqueles que resguardem a isonomia, a publicidade e a legalidade. Desse modo, o documento norteador (regulamento de compras) abrange regras que definem o modo de contratação adotado pela organização social.

Contudo, tendo em vista a autonomia exercida pelas organizações sociais, conclui-se que os regulamentos de compra são ferramentas de titularidade destas, sendo temerário que aos órgãos atribua-se a corresponsabilidade pelo contido em tal documento, pois sua aplicabilidade transcende o território do órgão contratante, abrangendo, inclusive, contratações junto a órgãos estaduais e federais.

A partir da modificação do decreto, pretende-se concretizar a assertiva de que um dos traços dos contratos de gestão consiste na margem de flexibilidade usufruída pelas organizações sociais, observados os preceitos de igualdade, publicidade e legalidade que pavimentam as contratações subsidiadas por recursos públicos, sem que se imponha ao Poder Público o dever de estruturar uma regulamentação titularizada por instituição privada.

Para tanto, conclui-se que seus instrumentos de contratação devem ser de sua inteira responsabilidade, não cabendo aos órgãos públicos a aprovação daquilo que se insere no âmbito de suas prerrogativas, sem prejuízo de eventual pedido de correção daquilo que destoa dos preceitos administrativos

Requisitamos os regulamentos de compras e contratações dos seguintes Contratos de Gestão: R 005/2015, SPDM; R 006/2015, CEJAM; R 009/2015, Fundação ABC e R 019/2016 SECONCI.

Com exceção do Regulamento de Compras da SPDM, os demais regulamentos passaram no final de 2018 e início de 2019 por avaliação da SMS. Destacam-se alguns pontos das manifestações da Assessoria Jurídica da SMS sobre os referidos documentos:

Centro de Estudos e Pesquisas "Dr. João Amorim" (CEJAM) – Processo SEI 6018.2018/0051995-2

A) ARTIGO 3º

Deve constar, além dos já dispostos, a previsão de observância dos princípios do interesse público, da finalidade, motivação, razoabilidade, durabilidade, qualidade.

B) CRITÉRIOS DE SELEÇÃO

Deve constar artigo com a duração do procedimento seletivo, o qual deve ter um prazo mínimo para permitir ampla concorrência, sendo esse prazo geralmente não inferior a uma semana a partir da publicização do aviso de compra ou da contratação do objeto, podendo ser ampliado para um mês ou mais, a depender da complexidade do objeto de aquisição ou contratação, ou da necessidade de angariar um amplo leque de fornecedores para ampliar a margem de negociação.

Todas as compras e contratações devem ser divulgadas, no mínimo, no sítio eletrônico da Organização, em espaço reservado para este fim, e, preferencialmente, em outros canais de comunicação via internet. Outros meios de divulgação podem ser adotados, como anúncio em mídia local. É importante que todos os potenciais fornecedores que se manifestaram em atenção ao pedido de cotação recebam retorno quanto à aceitação ou não de sua proposta.

A Organização Social deve, também, registrar devidamente os documentos decorrentes dos processos de compras e contratações, arquivando as propostas recebidas e as justificativas da escolha feita.

Para compras de grande vulto são recomendáveis as experiências de recebimento das propostas em envelopes fechados e de criação de comissão de julgamento, no intuito de maximizar a isonomia e impessoalidade do procedimento. Novamente definem o sucesso do procedimento a qualidade da especificação técnica e orçamentária, sua ampla divulgação, junto com os critérios objetivos de seleção adotados, os prazos e condições de apresentação da proposta e a permanente busca de novos canais de comunicação e potenciais fornecedores. Também aqui o correto e detalhado registro dos procedimentos seletivos realizados é essencial para garantir a transparência do processo.

C) ARTIGO 6º

Deve distinguir casos em que o critério será o menor preço e os casos em que o critério será técnica e preço (onde entram elementos como durabilidade, qualidade etc.). A escolha da modalidade de julgamento deve estar presente tanto em eventual edital convocatório (chamada pública e carta convite) quanto no aviso da coleta de preços.

As decisões de compras e contratações realizadas por qualquer critério que não o de melhor preço deverão ser expressamente justificadas. Recomendamos sistema de pesos e pontuações para cada critério elencado no artigo, de modo a garantir julgamento objetivo.

D) DISPENSA

A previsão de dispensa em caso de contratação de concessionária de serviços públicos deve especificar que se aplica desde que o objeto contratado pela OS seja exclusivamente aquele pertinente ao da concessão.

A previsão de dispensa por contratação de serviço técnico especializado deve especificar que depende da natureza singular do serviço, com profissionais ou empresas de notória especialização.

A previsão do artigo 24 de dispensa para "prestação de serviços de assistência à saúde em áreas específicas" nos parece muito genérica, vez que os serviços de assistência à saúde correspondem à atividade fim da OS, pelo que recomendamos a sua exclusão.

Ademais, Deve ser esclarecido se haverá ou não pesquisa de preços no caso da contratação direta por valor.

E) DOS SERVIÇOS

Devem constar as cláusulas essenciais dos contratos de prestação de serviços.

F) OBRAS

Por fim, o regulamento deve ser adaptado ao que foi prescrito na Portaria SMS nº 220, de 9 de abril de 2018, que regula a realização de obras e serviços de engenharia por OS que tenha contrato de gestão vigente com a SMS.

Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo (SECONCI) – Processo SEI 6018.2018/0052038-1

Destarte, a análise do regulamento de compras por esta Pasta não visa a comprometer a autonomia organizacional da OS, mas garantir que os procedimentos de contratações para compras e serviços, realizados com verbas públicas municipais repassadas através do contrato de gestão, observem os necessários princípios da impessoalidade, publicidade e moralidade a que estão juridicamente obrigadas. Com efeito, a despeito de não estarem submetidas ao regramento das licitações, sob pena de engessamento de suas atividades, as OSs não podem contratar com terceiros sem conformar-se aos princípios que regem a Administração Pública. Assim, embora não esteja a entidade obrigada a observar e responder aos apontamentos feitos por esta SMS/COJUR, a sua recusa poderá implicar em rescisão do contrato de gestão ou impossibilidade de sua prorrogação, conforme juízo da autoridade administrativa.

Nesse sentido, como apontado mais detalhadamente em SEI 012282062, **o regulamento da SECONCI apresenta falhas graves que parecem ferir os mencionados princípios administrativos, em especial: (grifos no original)**

a) são previstas apenas duas formas de seleção de fornecedores, uma para contratações abaixo de oito mil reais (pedido de cotação) e outra para valores acima de oito mil reais (coleta de preços). Entretanto, não parece haver distinção efetiva entre ambos, pois o único procedimento para aquisição de bens e serviços que consta do regulamento é o prévio orçamento com pelo menos 3 empresas que comercializam o referido produto. Isso significa que, ainda que sejam realizadas contratações de grande vulto, de valores acima de cem mil reais ou de um milhão de reais, ou ainda contratações que envolvam grande complexidade técnica, por exemplo, a entidade poderá, segundo o regulamento, contratar após simples cotação de preços, do mesmo modo que faria com contratações de menores e mais simples. Parece recomendável a previsão de um procedimento específico

para contratações mais complexas, no intuito de maximizar a isonomia e impessoalidade do procedimento;

b) O regulamento de compras não trata da duração do procedimento seletivo, que deve ter um prazo mínimo para permitir ampla concorrência. Em verdade, não trata de nenhum modo de divulgação das contratações a serem realizadas pela OS, o que viola o princípio da publicidade. Segundo o regulamento, "para a apuração e apresentação da melhor oferta poderão ser utilizadas todas as formas de realização de negócios disponíveis na internet, como a consulta a sites e portarias de compras e fornecedores, assim como o pregão eletrônico". Isso sugere que todas as contratações, independentemente da natureza do objeto, do valor, ou da complexidade técnica, serão realizadas por meio de convite ou pregão - não obstante, o pregão não conta com qualquer outra menção no regulamento, de modo que as regras para sua utilização e procedimento não foram previstas;

c) o artigo 13 prevê que o setor de compras deverá "selecionar criteriosamente os fornecedores que participarão da seleção", o que nos parece inadequado, vez que a seleção deverá ser aberta ao maior número possível de fornecedores, sendo a seleção apenas do vencedor, conforme critérios estabelecidos em regulamento. Caso contrário, seria necessário especificar os critérios (idôneos) de seleção dos participantes, vez que os critérios que constam no regulamento são apenas para julgamento das propostas;

d) Apesar de previstos critérios gerais de avaliação de propostas, não foi fixado um sistema de pesos e pontuações para cada critério, para garantir a isonomia do processo. Isto é, a cada critério deve corresponder uma pontuação. O regulamento, nos termos atuais, permite a total discricionariedade na avaliação das propostas;

e) a contratação de obras, prevista nos artigos 26 e seguintes precisa se adequar à Portaria SMS nº 220, de 9 de abril de 2018;

f) não constam do regulamento as cláusulas essenciais dos contratos a serem firmados.

Frise-se que foram analisados diversos regulamentos de compras por esta Coordenadoria Jurídica, em que todas estas observações foram consideradas, sem quaisquer alegações de engessamento.

Conclui-se, portanto, pela necessidade de manifestação da OS sobre todos os apontamentos feitos no SEI 012282062. Em caso de nova recusa, deverão os autos retornar a esta SMS/COJUR para parecer final acerca da manutenção do contrato de gestão.

Fundação do ABC – Processo SEI 6018.2018/0052030-6

Somente recomendamos as seguintes alterações no regulamento de compras sei 011974763:

- a) No artigo 3º, caput, que sejam incluídos os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.
- b) É necessária a inclusão das cláusulas essenciais dos contratos a serem firmados por meio do regulamento de compras, previstas no art. 55 da Lei 8666/93, no tocante ao Capítulo IV- Da Execução dos Contratos.
- c) Incluir no Capítulo III – da Contratação de Obras que as obras realizadas por OS em contratos de gestão devem obedecer à **Portaria SMS nº 220, de 9 de abril de 2018, que regula a realização de obras e serviços de engenharia por OS que tenha contrato de gestão vigente com a SMS.**

Constata-se que os regulamentos apresentam inconsistências que podem resultar em contratações em desacordo com princípios norteadores que são de observância obrigatória pelas Organizações Sociais, visto que essas recebem dinheiro público para a execução de suas atividades.

Além disso, não é realizado, pela CPCS, controle efetivo das contratações realizadas pela OS, verificando-se a aderência do processo com o regulamento de cada entidade, bem como se as contratações atenderam ao interesse público, se observaram a isonomia e a impessoalidade, se não houve contratação de empresas cujos dirigentes sejam servidores públicos municipais ou dirigentes da OS - o que é vedado e se a proposta selecionada mostrou-se mais vantajosa.

3.9. Indicadores de qualidade

As metas de qualidade estão previstas nos CGs e têm a finalidade de verificar se foram atingidos os objetivos contratuais conforme os parâmetros de adequação do serviço estipulados pelo instrumento. Elas são pontuadas e avaliadas conforme indicadores previstos em cada contrato e o não cumprimento implica descontos no valor de repasse.

Os indicadores de qualidade dos CGs são os apresentados no quadro a seguir:

Quadro 03 - Indicadores de qualidade

Descrição dos indicadores de qualidade	Periodicidade da verificação
Pontualidade na entrega dos relatórios mensais de prestação de contas assistenciais e financeiras.	Mensal.
Preenchimento de prontuários nos seguintes aspectos: legibilidade, assinaturas, CID, exame físico.	3 vezes ao ano.
Apresentação e aprovação do plano e execução do Plano de Educação Permanente aprovado pela CRS.	2 vezes ao ano.

Descrição dos indicadores de qualidade	Periodicidade da verificação
Proporção de crianças com até 12 meses de idade inscritas nas unidades sob contrato de gestão, com calendário vacinal completo para a idade e início de vacinação.	2 vezes ao ano.
Proporção de gestantes que realizaram procedimentos básicos no pré-natal e puerpério das unidades sob contrato de gestão.	3 vezes ao ano.
Proporção de gestantes com 7 ou mais consultas de pré-natal realizadas das unidades gerenciadas no CG.	3 vezes ao ano.
Análise das reclamações recebidas e providências relacionadas.	4 vezes ao ano.
Funcionamento do Conselho Gestor das unidades sob contrato de gestão	3 vezes ao ano.

Fonte: instrumentos contratuais.

Os indicadores de qualidade devem ser acompanhados, trimestralmente, pela Comissão Técnica de Avaliação. Analisamos as atas das reuniões da CTAs em relação ao 1º e 2º trimestre 2019 de todos os Contratos de Gestão vigentes acompanhados pela CPCS. Ressalta-se que não houve envio das atas referentes aos ajustes sob responsabilidade da AHM.

Constatamos que no período analisado não houve desconto de qualidade em nenhum contrato de gestão. Houve justificativa, acatada pela STS, para a não incidência de desconto apurado no indicador “Proporção de gestantes que realizaram procedimentos básicos no pré-natal e puerpério das unidades sob contrato de gestão” no contrato de Gestão R022/2016 no 2º trimestre de 2019.

Nas atas da CTA não constam os números e atestes que subsidiaram a pontuação, comprometendo a transparência e a auditabilidade da análise.

3.10. Indicadores de produção

As metas de produção estão divididas em dois grupos: manutenção da equipe mínima e produtividade por linha de serviço.

A não manutenção da equipe mínima implica no desconto do valor de pessoal correspondente aos profissionais não contratados. O controle sobre a contratação da equipe mínima é realizado mensalmente pela CRS e STS e informado à CPCS.

A produtividade por linha de serviço é avaliada trimestralmente pela CTA e, em caso de não atingimento de no mínimo 85% da meta para cada linha de serviço contratada, ocorre um

desconto no repasse mensal.

Caso o não cumprimento da meta de produção assistencial deva-se a não contratação do número de profissionais estabelecido na equipe mínima, proceder-se-á o desconto referente somente a não manutenção de equipe mínima, não incidindo duplo desconto.

Assim, para analisar a produtividade por linha de serviço, considera-se inicialmente 100% da meta prevista. Caso não seja atendida, verifica-se a produtividade considerando os descontos de equipe mínima.

A metodologia de cálculo também considera a média entre todos os serviços da unidade para apuração do desconto. Dessa forma, o não atingimento do número previsto de consultas médicas, por exemplo, pode, eventualmente, ser compensado pela produção superior a 85% (percentagem mínima de atingimento de produção) de outros procedimentos da mesma linha de serviço (ex: consultas enfermagem, visita domiciliar etc).

Analizamos as atas das reuniões da CTAs em relação ao 1º e 2º trimestre 2019 de todos os Contratos de Gestão vigentes acompanhados pela CPCS. Ressalta-se que não houve envio das atas referentes aos ajustes sob responsabilidade da AHM.

Constatamos que no período analisado, houve desconto de produtividade por linha de serviço apenas no CG 22/2016, referente aos dois primeiros trimestres do ano.

3.11. Apostilamento nos Contratos de Gestão

Analizamos os apostilamentos realizados nos CGs vigentes, por meio da verificação da adequação dos objetos apostilados com este tipo de modificação no contrato.

Nessa linha, a fim de que se possa aferir a regularidade dos apostilamentos assinados nos CGs vigentes, faz-se necessário registrar que tais instrumentos são cabíveis para formalização de alterações de condições contratuais decorrentes de normas já previstas em contrato ou para realizar pequenas retificações que não alterem a execução destes.

Com efeito, as cláusulas que dizem respeito à base objetiva dos ajustes, tais como: partes, objeto, preços, forma de pagamento, prazos, etc, não são passíveis de alteração via

apostilamento, mas tão somente por termo aditivo, que é o instrumento adequado para a modificação de cláusulas contratuais.

O quadro a seguir apresenta os objetos dos apostilamentos realizados em 2019 dos CGs e o entendimento quanto à possibilidade da alteração ser realizada por apostilamentos:

Quadro 05 - Apostilamentos realizados em 2019 nos CGs sob supervisão da CPCS e seus objetos

Apostilamentos	Objeto	Entendimento da Auditoria
03/2019 (CG 09/2015) de 26.06.19	Utilização do saldo de recurso de investimento remanescente para a compra de equipamentos e mobiliários, destinado inicialmente para o Hospital Dia da Rede Hora Certa São Mateus, cujas aquisições ocorrerão em favor das unidades da Rede Assistencial do Território da Supervisão Técnica de Saúde de São Mateus.	Alteração de cláusula financeira do contrato de gestão constitui modificação contratual não passível de realização via apostila.
14/2019 (CG 10/2015) de 26.06.19	Utilização do Saldo de Rendimento de Aplicação Financeira para aquisição de instrumentos médicos hospitalares.	Alteração de cláusula financeira do contrato de gestão constitui modificação contratual não passível de realização via apostila.

Fonte: CPCS.

Assim, existem irregularidades na formalização dos apostilamentos realizados nos CGs com os objetos elencados no Quadro 05, visto ser matéria que não deve ser tratada através de apostilamento.

3.12. Procedimentos de controle

As OSs, por obrigação contratual, devem entregar até o dia 15 do mês subsequente ao mês de referência relatório de prestação de contas, incluindo termo de responsabilidade da contratada, balancete financeiro sintético mensal, extratos bancários e certidões negativas de débitos trabalhistas, INSS, FGTS e da Receita Federal.

Existem vários órgãos da SMS responsáveis pelo controle nos CGs. As CRS e STS são responsáveis pela verificação objetiva da execução dos serviços contratados. A CAB é responsável por apoiar os órgãos regionais em seu controle. A CPCS é responsável pelo desenvolvimento dos processos de contratualização, a gestão e controle dos contratos administrativo-financeiro dos contratos e pela avaliação da atuação através dos indicadores de qualidade e produtividade.

Analizamos, por amostragem, as prestações de contas dos contratos de gestão nº 005/2015;

006/2015 e 009/2015, referentes ao ano de 2019. Verificamos que houve avanços na verificação das contas em relação aos anos anteriores, como a existência de um processo SEI para análise das prestações de contas relativas a cada CG contendo a documentação exigida na legislação e contratualmente, bem como o atendimento à tempestividade da análise. Contudo, apesar de terem sido registrados vários apontamentos de não conformidade pelo Departamento de Prestação de Contas da CPCS, não constam, nos processos, a justificativa da OS e nem qual foi o tratamento dado às irregularidades. Destaca-se também que as análises foram feitas com base nos dados alimentados pelas Organizações Sociais no WebSAASS, e não há evidências, nos processos, de que o departamento tenha buscado confirmar a procedência desses dados.

O “Manual de Acompanhamento Financeiro dos Contratos de Gestão”, elaborado em 2016, orienta e subsidia as equipes técnicas da SMS e das OSs quanto aos procedimentos, fluxos e instrumentos de acompanhamento financeiro.

O manual estabelece em relação à análise da execução financeira:

O produto da Análise da Execução Financeira Anual é um Relatório que subsidia o acompanhamento da execução financeira dos Contratos de Gestão e configura-se como instrumento de análise das prestações de contas financeiras dos contratos.

Os contratos de gestão estabelecem, em sua cláusula 6.6, a competência da CAF para:

[...] analisar o relatório da execução do CONTRATO DE GESTÃO, com comparativo específico entre metas propostas e os resultados alcançados, acompanhados da **prestação de contas** apresentada pela CONTRATADA, **ao final de cada exercício financeiro ou a qualquer tempo se necessário**. (grifo nosso).

Dessa forma, a análise do Relatório de Execução, prevista na cláusula 6.6 do contrato, não está sendo realizada, uma vez que a CAF não foi constituída.

A falta de análise do relatório da execução, contendo as prestações de contas, contraria cláusula 6.6 dos contratos de gestão firmados pela SMS e demonstra fragilidade na realização dos controles previstos.

3.13. Determinações de exercícios anteriores

3.13.1. Tornar efetivos o controle e a avaliação dos Contratos de Gestão (Determinação nº 91 do Diálogo).

Situação atual: Não atendida.

Diante das constatações alcançadas neste relatório, tais como: não implantação do Sistema de Gerenciamento de Contratos (item 3.5), não constituição da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (item 3.6), ausência de análise crítica dos indicadores de produção e qualidade por parte das CTAs (item 3.7) e ausência de encaminhamento aos apontamentos de não conformidade das prestações de contas (item 3.12), permanecem não efetivos o controle e a avaliação dos Contratos de Gestão.

3.13.2. Estructure a Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde – CPCS, provendo-a do número suficiente de funcionários para a execução de suas finalidades (Função Saúde 2018 – TC nº 002438/2019).

Situação atual: Não atendida.

Considerando a importância dos serviços e valores envolvidos (mais de quatro bilhões de reais no ano de 2019, somente com Contratos de Gestão), o número de funcionários é insuficiente ao desempenho das atribuições, conforme exposto no item 3.2.

3.13.3. Expeça portaria para composição dos integrantes que atuarão na Comissão de Acompanhamento e Fiscalização – CAF (Função Saúde 2018 – TC nº 002438/2019).

Situação atual: Não atendida.

Não houve constituição da CAF, conforme apontado no item 3.6.

3.13.4. Implante, com urgência, novo Sistema de Gerenciamento de Contratos, em fase de desenvolvimento pela PRODAM (Função Saúde 2018 – TC nº 002438/2019).

Situação atual: Não atendida

Conforme exposto no item 3.5, a implantação do sistema SGC ainda está na fase de teste piloto e apenas será finalizada quando as revisões, desenvolvimentos e parametrizações necessárias para adequar o sistema às necessidades da Secretaria estejam completamente finalizadas.

3.13.5. Adote medidas de forma a solucionar o atraso nas análises das prestações de contas das OSs (Função Saúde 2018 – TC nº 002438/2019).

Situação atual: Parcialmente atendida

Considerando que as análises de prestações de contas do ano de 2019 foram realizadas tempestivamente, conforme item 3.12, cabendo à Origem demonstrar atendimento em relação aos demais períodos.

3.13.6. Torne efetiva a atuação das Comissões Técnicas de Acompanhamento – CTAs, no que se refere à realização de reuniões, de acordo com a periodicidade prevista e registros em relatórios assinados (Função Saúde 2018 – TC nº 002438/2019).

Situação atual: Não atendida

Embora não haja um prazo fatal estabelecido na legislação para a realização das reuniões trimestrais, as realizadas em 2019 ocorreram em média 4 meses após o encerramento do trimestre, conforme exposto no item 3.7.

3.14. Responsáveis pelas Áreas Auditadas

UNIDADE	NOME	CARGO	RF
SMS	Edson Aparecido dos Santos	Secretário Municipal de Saúde	760.882-9
CPCS	Rosangela Martins dos Santos Rodrigues	Coordenadora	853.450-1

4. CONCLUSÃO

Diante das diligências e análises efetuadas, em relação ao Sistema de Controle e Avaliação dos Contratos de Gestão, concluimos que:

Estrutura da CPCS

- 4.1.** A atual estrutura funcional da CPCS é insuficiente para a execução de suas finalidades **(item 3.2)**.

Contratos de Gestão Vigentes

- 4.2.** Entre 2014-2019, houve aumento de 503,77% nos repasses para contratos de gestão, mantendo-se a trajetória de aumento, observada desde 2014 **(item 3.3)**;
- 4.3.** As renovações dos contratos R001/2014 e R002/014 - que tiveram a vigência prorrogada por mais 60 meses, após o término do prazo inicial previsto – não obedeceram ao disposto no Decreto Municipal 52.858/2011**(item 3.3)**;
- 4.4.** Os planos de trabalhos estão sendo apresentados com periodicidade menor ao determinado nos contratos, qual seja, a cada 6 meses **(item 3.3)**;
- 4.5.** A existência de sobras financeiras consideráveis nas contas bancárias das OS indica falhas nos repasses, decorrentes da aplicação intempestiva de glosas e descontos decorrentes do processo de análise de contas **(item 3.3)**;

Sistema WebSAASS e SGC

- 4.6.** A possibilidade das OSs alterarem a qualquer momento os dados alimentados no WebSAASS confere fragilidade aos controles exercidos por meio do sistema **(item 3.4)**.
- 4.7.** A SMS busca descontinuar o WebSAASS, com substituição por um novo sistema que está sendo produzido pela PRODAM, nomeado Sistema de Gerenciamento de Contratos (SGC) **(item 3.4)**.
- 4.8.** O sistema SGC permanece não implantado, foram detectadas inconsistências nas funcionalidades desenvolvidas, que inviabilizaram a homologação e a liberação do sistema para uso no período previsto inicialmente **(item 3.5)**;

Comissão de acompanhamento e fiscalização (CAF)

4.9. A CAF não foi constituída e, conseqüentemente, não foram realizadas as reuniões referentes ao ano de 2019, em desacordo com a cláusula 6.6 dos CGs **(item 3.6)**.

Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA)

4.10. Foram realizadas reuniões da CTA para todos os Contratos de Gestão acompanhados pela CPCS referentes aos 1º e 2º trimestres de 2019 **(item 3.7)**.

4.11. Não foram apresentadas, até a finalização da auditoria, as atas de reuniões da CTA referentes aos Contratos de Gestão sob responsabilidade da AHM pela Portaria SMS nº 790/2017 **(item 3.7)**.

Regulamento de Compras

4.12. O Departamento Jurídico da SMS propôs alterações nos Regulamentos de Compras das OS's CEJAM, SECONCI E FUABC, indicando inconsistências que podem resultar em contratações em desacordo com princípios norteadores que são de observância obrigatória pelas Organizações Sociais **(item 3.8)**.

4.13. Não há efetivo controle, por parte da CPCS, com o objetivo de avaliar se as OSs vêm realizando suas compras e contratações de acordo com os seus respectivos regulamentos aprovados **(item 3.8)**.

Indicadores de qualidade

4.14. Não houve descontos de qualidades referentes ao 1º e 2º trimestre para nenhum dos Contratos de Gestão acompanhados pela CPCS **(item 3.9)**;

4.15. Nas atas da CTA não constam os números e atestes que subsidiaram a pontuação, comprometendo a transparência e a auditabilidade da análise **(item 3.9)**.

Indicadores de produção

4.16. Nos dois primeiros trimestres de 2019, dos 22 CG's acompanhados pela CPCS só houve desconto de produção do contrato de gestão R022/2019 **(item 3.10)**;

Apostilamentos

4.17. Existem irregularidades na formalização de apostilamentos nos contratos de gestão vigentes, visto que essa não é a modalidade de alteração contratual adequada para as modificações que foram promovidas **(item 3.11)**.

Procedimentos de Controle

4.18. Apesar de terem sido registrados vários apontamentos de não conformidade pelo Departamento de Prestação de Contas da CPCS, não constam, nos processos, a justificativa da OS e o tratamento dado às irregularidades **(item 3.12)**.

4.19. As análises das prestações de contas em 2019 foram feitas com base nos dados alimentados pelas Organizações Sociais no WebSAASS, sem evidências de confirmação, pela CPCS, da procedência desses dados **(item 3.12)**.

4.20. A ausência de avaliações por parte da CAF demonstra o descumprimento das previsões legais e contratuais existentes e a fragilidade dos controles exercidos sobre os Contratos de Gestão **(item 3.12)**.

Em 11.12.19

HELENA C. SARCHIS F. RODRIGUES
Agente de Fiscalização

HELIO RICARDO G. MURCI DE AZEVEDO
Agente de Fiscalização

Em 23.01.20

MARIA CLARA WATANABE TANABE
Supervisora de Equipes de Fiscalização e Controle 8