

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE CONTRATO DE GESTÃO

1. IDENTIFICAÇÃO DO CONTRATO

Contrato de Gestão nº: R015/2015 – SMS/NTCSS		Peça 6, Fls.1/50	
Data de assinatura: 31.07.15			
Processo Administrativo nº: 2014-0-337.121-7		Peça 6, Fl.1	
Unidade Contratante: Secretaria Municipal da Saúde – SMS		Peça 6, Fl. 2	
Organização Social Contratada:		Peça 6, Fl. 2	
Organização Social Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM, CNPJ nº 61.699.567/0001-92			
Objeto:		Peça 6, Fl. 2	
Gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da rede assistencial dos Distritos Administrativos Vila Prudente e São Lucas da Supervisão Técnica de Saúde (STS) Vila Prudente/Sapopemba.			
Unidades Abrangidas:		Peça 6, Fl. 3	
Cláusula 1.2 do Contrato de Gestão			
Serviços Disponibilizados:		Peça 5, Fls. 11/53	
Discriminados no Anexo V – Descrição Técnica do Contrato de Gestão (Não constou do contrato inicial)			
Origem da Contratação:	Editais de Chamamento	☒	Comunicado de Interesse Público
	Nº 012/2014		
Vigência: 60 meses		Peça 6, Fl. 4	
31.07.15 a 30.07.20			
Valor do Contrato:		Peça 6, Fl. 19	
R\$ 43.429.816,74 (doze meses)			

Valor previsto para o exercício: R\$ 14.787.655,91	Peça 6, Fl. 73
Plano de Trabalho integrante do contrato de gestão: Anexo VII – Plano de Trabalho do Contrato de Gestão	Peça 6, Fls. 35/50

2. DA JUSTIFICATIVA

2.1. Justificativa por parte da Origem para contratação (art. 37 da CF/88 e art. 81 da LOM/SP).

() Sem irregularidade(s) (x) Com irregularidade(s)

Peça 5, Fls. 3/10

O Memorando nº 43/2014 – SMS.G (Peça 5, fls. 3/4), expedido pelo Secretário Municipal da Saúde à época, determina a abertura de processo seletivo objetivando a contratação de Organizações Sociais para o gerenciamento e execução as ações e serviços de saúde.

No referido documento, consta que a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) firmou Contratos de Gestão para gerenciamento de um conjunto de unidades de microrregiões ou de territórios, e Convênios com instituições/entidades para executarem as ações e serviços de saúde na atenção básica, estando diversas dessas entidades atuando com o mesmo objeto numa mesma microrregião ou território. Ademais, é pontuado que o formato jurídico dos convênios da Atenção Básica é considerado inadequado para as atividades desenvolvidas.

No documento constante na Peça 5, fls. 54/56, é reforçado que a finalidade do chamamento é reunir em um mesmo instrumento contratual, unidades e serviços de saúde que atualmente se encontram em modalidades contratuais diferentes e com diferentes entidades parceiras.

A Assessoria Jurídica da SMS afirma que a necessidade de chamada pública já se encontra justificada pela continuidade da prestação de serviços e pela ausência de disponibilidade suficiente da rede pública para garantir a cobertura assistencial à população para os serviços a serem desenvolvidos por meio do Contrato de Gestão (Peça 5, Fls. 1385/1387).

A justificativa apresentada não é suficiente para demonstrar a vantajosidade da contratação. É imperioso que a escolha da Administração seja pautada por um estudo que demonstre a

efetividade do modelo de contrato de gestão, comparando-o com a gestão direta dos serviços, especialmente quanto à produtividade, melhoria de indicadores de saúde, melhoria de indicadores epidemiológicos, satisfação do usuário, e também com relação à eficiência nos gastos públicos em relação aos objetivos alcançados.

3. DO COMUNICADO DE INTERESSE PÚBLICO (x) N.A.

4. DA APROVAÇÃO DO INSTRUMENTO CONTRATUAL

4.1. Comissão de Avaliação: (§ 1º do art. 6º e art. 7-A da LM 14.132/06, atualizada pela LM 14.664/08, e inciso I do art. 19 e art. 20 do DM 52.858/11)

a) Constituição (pelo Prefeito).

(X) Sem irregularidade(s) () Com irregularidade(s) Peça 5, Fls. 1390/1392

Portarias nº 223/13 e 146/14.

b) Presidência a cargo do titular da Pasta.

(X) Sem irregularidade(s) () Com irregularidade(s) Peça 5, Fls. 1390/1392

c) Composição conforme previsão legal.

(X) Sem irregularidade(s) () Com irregularidade(s) Peça 5, Fls. 1390/1392

d) Análise prévia da minuta do contrato de gestão (anterior à assinatura)

(X) Sem irregularidade(s) () Com irregularidade(s) Peça 5, Fl. 126

e) Atendimento ao quórum mínimo (cinco membros para análise e aprovação da minuta do contrato).

(X) Sem irregularidade(s) () Com irregularidade(s) Peça 5, Fl. 126

4.2. Análise do contrato pelo Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão quanto à regularidade formal do procedimento, ouvida a Divisão de Gestão de Parcerias Público-Terceiro Setor – DPTS, da Coordenadoria de Gestão de Bens e Serviços **(§ 1º do art. 6º da LM 14.132/06 e art. 19, inciso II, do DM 52.858/11).**

() Sem irregularidade(s) (X) Com irregularidade(s)

Peça 5, Fls. 1365/1368

Foi ouvida a Divisão de Gestão de Parcerias Público – Terceiro Setor – DPTS, da Coordenadoria de Gestão de Bens e Serviços, conforme Peça 5, Fls.1365/1367. No entanto não consta no PA a análise do contrato pelo Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão quanto à regularidade formal do procedimento.

4.3. Aprovação do contrato, mediante parecer circunstanciado, pelo Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social (**parágrafo 1º, do art. 6º da LM 14.132/06 e ao art. 19, inciso III, do DM 52.858/11**).

() Sem irregularidade(s) (x) Com irregularidade(s)

Não consta no PA o parecer circunstanciado pelo Conselho de Administração da OS.

5. DO DESPACHO DE AUTORIZAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO

5.1. Exarado pelo Secretário Municipal da Saúde (§ 1º do art. 6º da LM 14.132/06, com nova redação dada pela LM 14.664/08, e art. 19, inciso IV, e art. 22, inciso V, do DM 52.858/11).

(x) Sem irregularidade(s) – Data: 02.07.15 () Com irregularidades

Peça 5, Fl. 1372

5.2. Publicação no Diário Oficial da Cidade.

(x) Sem irregularidade(s) – Data: 01.08.15, p. 94 () Com irregularidades

Peça 6, Fl. 53

6. DO EMPENHO

Notas de Empenho:

Nota de empenho	Data de emissão	Valor – R\$	Fls.
82.251	18.09.15	361.919,22	Peça 6, Fl. 72
84.591	29.09.15	361.919,22	Peça 6, Fl. 76
84.862	30.09.15	1.101.500,77	Peça 6, Fl. 78
97.169	29.10.15	1.744.553,68	Peça 6, Fl. 184
98.552	05.11.15	2.273.723,80	Peça 6, Fl. 185
TOTAL		5.843.616,69	

Dotação Onerada:

Custeio:

84.10.10.301.3003.4125.3.3.50.39.00.00 – Operação e Manutenção para Atendimento Ambulatorial Básico, de Especialidades e de Serviços Auxiliares - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica – Tesouro Municipal.

84.10.10.301.3003.4125.3.3.50.39.00.02 – Operação e Manutenção para Atendimento Ambulatorial Básico, de Especialidades e de Serviços Auxiliares - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica – Transferências Federais.

6.1. Suficiência do valor empenhado previamente para atender à despesa prevista para o exercício **(art. 61 da LF 4.320/64; DM 23.639/87)**

() Sem irregularidade(s) (x) Com irregularidade(s) Peça 6, Fls.72, 76, 78, 184, 185

Conforme previsão do NTCSS, o custeio para o exercício de 2015 correspondeu a R\$ 14.787.655,91 (Peça 6, fl. 73), montante este referente aos meses de setembro a dezembro de 2015. O custeio contou com uma regra de transição em que foram abarcadas 06 (seis) unidades e serviços de saúde nos primeiros 30 dias, 10 (dez) unidades e serviços de saúde nos 30 dias subsequentes, e 17 (dezesete) unidades e serviços de saúde no prazo restante.

Até a assinatura do Contrato de Gestão (31.07.15), não foram emitidas notas de empenho, tendo sido posteriormente realizados empenhos de forma parcelada para arcar com os pagamentos. Dessa forma, verifica-se que não foi feito o empenho global prévio do valor do Contrato de Gestão referente ao exercício de 2015, mas apenas foram realizados empenhos mensais, sendo esses em valor insuficiente para atender à despesa prevista para o exercício, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF nº 4320/64.

6.2. Adequação da dotação onerada **(Portaria nº 163/2001 - STN)**

() Sem irregularidade(s) (x) Com irregularidade(s) Peça 6, Fls.72, 76, 78, 184, 185

Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF).

7. DO CONTRATO DE GESTÃO

7.1. Publicação do inteiro teor do Contrato no Diário Oficial da Cidade. (art. 16, inciso I do DM 52.858/11)

() Sem irregularidade(s) (x) Com irregularidade(s) DOC de 01.08.15 – p. 94. Peça 6, fl. 53

Publicação do Extrato do Contrato com indicação dos endereços eletrônicos nos quais o Termo de Contrato está disponível. Contudo, consultando os sites, verifica-se que não foram divulgados os Anexos V – Descrição Técnica do Contrato de Gestão e Anexo VII – Plano de Trabalho da Contratada.

Dessa forma, não foi disponibilizado o inteiro teor do contrato.

7.2. Divulgação no Cadastro Municipal Único de Entidades Parceiras do Terceiro Setor – CENTS (<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/CENTS.WEB>)

a) Do inteiro teor do contrato **(art. 16, inciso II, letra “a” do DM 52.858/11).**

() Sem irregularidade(s) (x) Com irregularidade(s)

Verifica-se que não foi divulgado no CENTS o Anexo V – Descrição Técnica do Contrato de Gestão.

b) Das informações cadastrais descritas no parágrafo 1º do art. 3º do DM 52.830/11 **(parágrafo 2º, do art. 6º da LM 14.132/06 - Nova Redação dada pela LM nº. 14.664/08 e art. 16, inciso II, letra “b” do DM 52.858/11).**

() Sem irregularidade(s) (x) Com irregularidade(s)

Em consulta ao CENTS em 20.03.20, constatamos que não estão disponibilizadas todas as informações exigidas no § 1º do art. 3º do DM 52.830/11, estando ausentes as elencadas nos seguintes incisos:

V - a inscrição do ato constitutivo da entidade no respectivo registro;

VII – o nome e a qualificação dos fundadores ou instituidores, dos integrantes da Diretoria, do Conselho Administrativo e Conselho Fiscal.

c) Das metas e indicadores de desempenho pactuados, devidamente atualizados (**art. 16, inciso II, letra “c” do DM 52.858/11**).

☐ Sem irregularidade(s) ☒ Com irregularidade(s)

As metas de produção e de equipe mínima não foram divulgadas no CENTS, em face da ausência de divulgação do Anexo V, conforme apontado no item 7.2.a).

7.3. Programa de trabalho proposto pela Organização Social devidamente especificado nos termos do contrato (**art. 15, inciso I, do DM 52.858/11**).

☒ Sem irregularidade(s) ☐ Com irregularidade(s)

Peça 6, Fls.1/50

7.4. Metas e respectivos prazos de execução estipulados no contrato (**art. 15, inciso II, do DM 52.858/11**).

☐ Sem irregularidade(s) ☒ Com irregularidade(s)

Peça 6, Fls. 30/31

Consta do Contrato de Gestão os Anexos II (Parâmetros para Pagamento e Avaliação de desempenho por linha de serviço) e III (Matriz de Indicadores de Qualidade), entretanto não foram apresentadas as Metas de Produção/ Equipe Mínima.

Analisando os referidos anexos, constatamos que não há embasamento técnico de modo a justificá-los, ou seja, não foi apresentado histórico dos serviços de saúde prestados nas Unidades de Saúde referenciadas ou um estudo capaz de apontar que as metas de produção e indicadores de qualidade apresentados serão suficientes para uma prestação adequada dos serviços de saúde.

7.5. Previsão expressa no contrato dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade (**art. 15, inciso III, do DM 52.858/11**).

() Sem irregularidade(s) (x) Com irregularidade(s)

Peça 6, Fls. 30/32

Há previsão no Anexo II do Contrato de Gestão de parâmetros para pagamento e avaliação de desempenho por linha de serviço nas dimensões de Recursos Humanos (Equipe Mínima), Produção e Qualidade.

Em relação aos indicadores de qualidade descritos nos Anexos III e IV do instrumento, verifica-se que tais parâmetros não permitem, em sua maioria, a apuração da qualidade dos serviços, eis que representam obrigações da OS contratada, tais como: entregar pontualmente os relatórios mensais de prestações de contas assistenciais e financeiras, analisar as reclamações recebidas pelo Serviço de Atendimento ao Usuário (SAU), preencher corretamente os prontuários e colocar em funcionamento o conselho gestor.

Outros aspectos, como o tempo de espera de atendimento, o absenteísmo de membros da equipe, o nível de satisfação do usuário com o serviço, a redução de custos com melhor gerenciamento de recursos, por exemplo, não serão avaliados pela SMS para fins de apuração da qualidade dos serviços.

Dessa forma, embora haja metas de qualidade e prazos de execução estipulados no contrato, existem fragilidades na estruturação dos indicadores de avaliação da qualidade dos serviços adotados na fase de chamamento.

Ademais, não consta do Contrato as metas de produção e de equipe mínima.

7.6. Limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social no exercício de suas funções **(art. 15, inciso IV, do DM 52.858/11).**

() Sem irregularidade(s) (x) Com irregularidade(s)

Peça 6, Fl. 10

Os limites e critérios estão estipulados nas cláusulas 4.2.4 e 4.2.5 do contrato. No entanto, ressaltamos que os parâmetros adotados, tais como “média dos valores praticados no mercado” e “política salarial da PMSP”, são frágeis, pois dificultam a verificação objetiva do cumprimento desses aspectos do contrato, sobretudo considerando a discrepância entre a remuneração praticada pela PMSP e a iniciativa privada.

Ademais, a cláusula 4.2.5 do contrato estabelece que “A CONTRATADA deverá, oportunamente, se submeter ao processo gradativo de padronização da política salarial no município (...)”, sem indicar ou fixar o horizonte de tempo em que essa padronização deve ocorrer.

7.7. Obrigatoriedade da abertura de conta corrente específica vinculada ao novo CNPJ (art. 50 do DM 52.858/11).

(x) Sem irregularidade(s) () Com irregularidade(s)

Peça 6, Fl. 17/18

Cláusula 7.1 do Contrato de Gestão.

7.8. Cláusula que discrimine, expressamente, os bens públicos cujo uso será permitido à Organização Social, observadas as regras estabelecidas nos artigos 14 e 15 da Lei nº 14.132, de 2006 (art. 46 do DM 52.858/11).

(x) Sem irregularidade(s) () Com irregularidade(s)

Peça 6, Fl. 15

Cláusulas 3 e 5.6 do Contrato de Gestão.

7.9. Inventário prévio dos bens objeto da permissão, estando os mesmos relacionados em anexo integrante do contrato (art. 46, parágrafo 3º, do DM 52.858/11).

() Sem irregularidade(s) (x) Com irregularidade(s)

O inventário dos bens objeto da permissão não consta como anexo do contrato, tampouco o Termo de Permissão de Uso, mencionado na cláusula 5.6 do Contrato de Gestão.

7.10. Vedação da atuação da OS como entidade interposta na contratação de médicos e outros profissionais que atuarão na atividade-fim do objeto da contratação, sem que esses integrem o quadro de pessoal da própria Organização Social (Súmula 331 – TST).

() Sem irregularidade(s) () Com irregularidade(s) (x) N.A.

No julgamento da ADPF 324, o STF aprovou a seguinte tese de repercussão geral: “É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas,

independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante”.

Com isso, são lícitos os contratos que preveem a terceirização da atividade fim ainda que anteriores a lei, consoante o entendimento da Egrégia Corte Constitucional, o que torna inaplicável a Súmula 331 do TST.

Nos contratos de gestão, cabe a ação fiscalizatória por parte do Órgão contratante, em especial quanto ao cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora.

7.11. Previsão de atuação da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (art. 6º c/c art. 8º da LM 14.132/06 e art. 37 DM 52.858/11).

☒ (x) Sem irregularidade(s) ☐ () Com irregularidade(s)

Peça 6, Fl. 16/17

7.12. Previsão da utilização, para fins de fiscalização e acompanhamento, do Sistema de Informação de Acompanhamento e Avaliação de Serviços de Saúde - WebSAASS, contendo todas as informações pertinentes ao relatório de prestação de contas por parte da organização social contratada.

☒ (x) Sem irregularidade(s) ☐ () Com irregularidade(s)

Peça 6, Fls. 8, 18, 20 e 21

Cláusulas 4.1.4.5; 7.1.7; 8.1 e 9.2 do Contrato de Gestão.

8. RESPONSÁVEL PELA AUTORIZAÇÃO

Nome	Cargo	RF
José de Filippi Junior	Secretário Municipal da Saúde à época	Vide Peça 9

9. CONCLUSÃO

Diante da análise efetuada, concluímos que o Contrato de Gestão nº R 015/2015 apresenta as seguintes irregularidades:

9.1. Fragilidade na justificativa apresentada para a presente contratação, devido à falta de demonstração por parte da Origem acerca da vantajosidade na adoção do contrato de

gestão em termos comparativos com a gestão direta dos serviços de saúde (**item 2.1**);

- 9.2.** Ausência no PA da análise do contrato pelo Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão quanto à regularidade formal do procedimento, em desacordo com § 1º do art. 6º da LM 14.132/06 e art. 19, inciso II, do DM 52.858/11 (**item 4.2**);
- 9.3.** Ausência no PA de parecer circunstanciado, do Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social, aprovando a celebração do contrato, em infringência ao § 1º, do art. 6º da LM 14.132/06 e ao art. 19, inciso III, do DM 52.858/11 (**item 4.3**);
- 9.4.** Insuficiência do valor empenhado previamente para atender a despesa do Contrato de Gestão referente ao exercício de 2015, pois foram realizados apenas empenhos mensais, em valor insuficiente frente às despesas para o exercício, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF nº 4320/64 (**item 6.1**);
- 9.5.** Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (**item 6.2**);
- 9.6.** Ausência de publicação do inteiro teor do contrato de gestão nos endereços eletrônicos indicados no Diário Oficial, em infringência ao art. 16, inciso I do DM 52.858/11 (**item 7.1**);
- 9.7.** Ausência de divulgação do Anexos V – Descrição Técnica do Contrato de Gestão, bem como das metas de produção e de equipe mínima, no CENTS, em desacordo com o art. 16, inciso II, alíneas “a” e “c” do DM 52.858/11 (**itens 7.2.a e c**);
- 9.8.** Ausência, no CENTS, das informações exigidas nos incisos V e VII do § 1º do art. 3º do DM 52.830/11 (**item 7.2.b**);
- 9.9.** Não foram apresentadas metas de produção e equipe mínima, bem como não há embasamento técnico para os indicadores de qualidade descritos nos Anexos III e IV do

Contrato de Gestão, em infringência ao art. 15, inciso II, do DM 52.858/11 (**item 7.4**);

- 9.10.** Fragilidade nos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, em relação aos indicadores de qualidade e produtividade dos serviços, em desacordo com o art. 15, inciso III, do DM 52.858/11 (**item 7.5**);
- 9.11.** Fragilidade nos parâmetros adotados para estabelecimento dos limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social, em dissonância com o art. 15, inciso IV, do DM 52.858/11 (**item 7.6**);
- 9.12.** Não estão anexos ao contrato de gestão o inventário de bens móveis e imóveis disponibilizados à contratada e o termo de permissão de uso desses bens, referido na cláusula 5.6 do contrato, em desacordo com o art. 46, § 3º, do DM 52.858/11 (**item 7.9**).

Em 31.08.20

Em

RAÍSSA BRANCO GRIZZE
Agente de Fiscalização

MARIANA MENDES CRUZ FERREIRA
Supervisora de Equipes de Fiscalização e
Controle 7 - Substituta