

## RELATÓRIO DE ANÁLISE DE CONTRATO DE GESTÃO

### 1. IDENTIFICAÇÃO DO CONTRATO

|                                                                                                                                                                                                                 |                                             |                                     |                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------|
| <b>Contrato de Gestão nº:</b> R 016/2015 – SMS/NTCSS                                                                                                                                                            |                                             | Fls. 02, 30 e 47 da Peça 12         |                                        |
| Data de assinatura: 29.07.15                                                                                                                                                                                    |                                             |                                     |                                        |
| <b>Processo Administrativo nº:</b> 2014-0-354.871-0                                                                                                                                                             |                                             | Peça 6, Fl.01                       |                                        |
| <b>Unidade Contratante:</b> Secretaria Municipal da Saúde – SMS                                                                                                                                                 |                                             | Peça 6, Fl.02                       |                                        |
| <b>Organização Social Contratada:</b>                                                                                                                                                                           |                                             | Peça 6, Fl.02                       |                                        |
| Organização Social Associação Saúde da Família - ASF, CNPJ nº 68.311.216/0001-01                                                                                                                                |                                             |                                     |                                        |
| <b>Objeto:</b>                                                                                                                                                                                                  |                                             | Peça 6, Fl.03                       |                                        |
| Gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da rede assistencial dos Distritos Administrativos Jardim Paulista, Pinheiros, Alto de Pinheiros, Itaim Bibi, da STS Lapa/Pinheiros |                                             |                                     |                                        |
| <b>Unidades Abrangidas:</b>                                                                                                                                                                                     |                                             | Peça 6, Fl.03                       |                                        |
| Cláusula 1.2 do Contrato de Gestão                                                                                                                                                                              |                                             |                                     |                                        |
| <b>Serviços Disponibilizados:</b>                                                                                                                                                                               |                                             | Peça 6, Fls. 42/81                  |                                        |
| Discriminados no Anexo V do Contrato de Gestão                                                                                                                                                                  |                                             |                                     |                                        |
| <b>Origem da Contratação:</b>                                                                                                                                                                                   | <b>Edital de Chamamento</b><br>Nº 022/2014. | <input checked="" type="checkbox"/> | <b>Comunicado de Interesse Público</b> |
| <b>Vigência:</b> 60 meses                                                                                                                                                                                       |                                             | Peça 6, Fl. 04 e fl. 47 da Peça 12  |                                        |
| 29.07.15 a 28.07.20                                                                                                                                                                                             |                                             |                                     |                                        |

|                                                            |                                      |
|------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| <b>Valor do Contrato:</b>                                  | Peça 6, Fl. 20                       |
| <b>R\$ 19.884.651,04 (doze meses)</b>                      |                                      |
| <b>Valor previsto para o exercício:</b>                    | Peça 6, Fl. 35 e<br>Peça 11, Fl. 505 |
| <b>R\$ 7.727.839,45</b>                                    |                                      |
| <b>Plano de Trabalho integrante do contrato de gestão:</b> | Peça 6, Fls.<br>36/41                |
| <b>Anexo VII do Contrato de Gestão</b>                     |                                      |

## 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 7 Fls. 3/7

O Memorando nº 56/2014 (peça 7, 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 das ações e serviços de saúde.

No referido documento, consta que a secretaria de saúde contabilizava, no final de 2013, 29 Contratos de Gestão para gerenciamento de um conjunto de unidades de microrregiões ou de territórios, além de 48 convênios firmados com instituições/ entidades para executarem as ações e serviços de saúde na atenção básica, e que há diversas entidades atuando com o mesmo objeto numa mesma microrregião ou território. Além disso, é pontuado que o formato jurídico dos convênios da Atenção Básica é considerado inadequado para as atividades desenvolvidas.

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 7, Fls. 139/141).

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 7, Fl. 133

Portarias nº 223/13 e 146/14.

b) Presidência a cargo do titular da Pasta.

**( X ) Sem irregularidade(s) ( ) Com irregularidade(s)** Peça 7, Fl. 133

c) Composição conforme previsão legal.

**( X ) Sem irregularidade(s) ( ) Com irregularidade(s)** Peça 5, Fl. 133

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

**( X ) Sem irregularidade(s) ( ) Com irregularidade(s)** Peça 5, Fl. 133

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. 133

**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) ( ☐ ) Com irregularidade(s)

Peça 11, Fl. 488

**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) ( ☒ ) 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).

( ☒ ) Sem irregularidade(s) – Data: 02.07.15 ( ☐ ) Com irregularidades

Peça 11, Fl. 493

**5.2.** Publicação no Diário Oficial da Cidade.

( ☒ ) Sem irregularidade(s) – Data: 04.07.15, p. 61 ( ☐ ) Com irregularidades

## 6. DO EMPENHO

### Notas de Empenho:

| Nota de empenho | Data de emissão | Valor – R\$  | Fls.             |
|-----------------|-----------------|--------------|------------------|
| 67.855          | 29.07.15        | 1.258.888,67 | Peça 11, Fl. 508 |
| 77.270          | 31.08.15        | 732.579,33   | Peça 12, Fl. 55  |
| 77.268          | 31.08.15        | 526.309,34   | Peça 12, Fl. 56  |
| 84.594          | 29.09.15        | 732.579,33   | Peça 12, Fl. 130 |
| 84.827          | 30.09.15        | 1.004.108,04 | Peça 12, Fl. 132 |
| 97.156          | 29.10.15        | 732.579,33   | Peça 12, Fl. 139 |
| 98.583          | 05.11.15        | 1.004.108,04 | Peça 12, Fl. 138 |
| <b>TOTAL</b>    |                 | 5.991.152,08 |                  |

### 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 11, Fls. 490 e 505

Conforme previsão do NTCSS, o custeio para o exercício de 2015 correspondeu a R\$ 7.727.839,45, montante este referente aos meses de agosto a dezembro de 2015.

Até a assinatura do Contrato de Gestão (29.07.15), foi empenhado o valor total de R\$ 1.258.888,67, correspondente ao valor previsto para o mês de agosto de 2015.

Desta forma, verifica-se que não foi feito o empenho global do valor do Contrato de Gestão referente ao exercício de 2015, mas apenas foram realizados empenhos mensais. Além disso, o montante total empenhado em 2015 (R\$ 5.991.152,08) foi insuficiente para cobrir as despesas do exercício (R\$ 7.727.839,45), 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 12, Fl.29

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**).

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

DOC de 31.07.15 – p. 55

**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)

Consultado o portal do CENTS em 14.04.20, verifica-se que não foi divulgado 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)

Não verificamos no CENTS informações como as requeridas nos incisos III, V e VII do §1º do art. 3º do DM 52.830/11.

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

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

As metas de produção e de equipe mínima não foram divulgadas no CENTS, em face do 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**).

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

Peça 6, fls. 36/41

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

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

Peça 6, Fls. 04, 32/34, 41, 70/81.

As metas e respectivos prazos de execução foram estipulados no item 2.2 e nos Anexos III, IV e V do Contrato de Gestão.

Todavia, em que pese o contrato de gestão consignar nos Anexos III, IV e V metas de produção e indicadores de qualidade que deverão ser observados pelos participantes, não há qualquer embasamento técnico de modo a justificá-los, ou seja, não foi apresentado qualquer histórico dos serviços de saúde prestados nas Unidades de Saúde referenciadas ou um estudo capaz de apontar que o quantitativo e qualidade das 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. 32/34 e 70/81

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

**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) ☒ Com irregularidade(s)

Peça 6, Fl. 11

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.

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

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

Peça 6, Fl. 18/19

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).**

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

Peça 6, Fls. 04/06 e 16

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) ☒ 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) ☒ 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. 17/18

Cláusula 6.6 do Contrato de Gestão

**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. 09, 19 e 22/23

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

**8. RESPONSÁVEL PELA AUTORIZAÇÃO**

| Nome                   | Cargo                                 | RF/CPF       |
|------------------------|---------------------------------------|--------------|
| José de Filippi Júnior | Secretário Municipal da Saúde à época | Vide peça 24 |

**9. CONCLUSÃO**

Diante da análise efetuada, concluímos que o Contrato de Gestão nº R 003/2015 apresenta as seguintes irregularidades:

- 10.1.** Fragilidade na justificativa apresentada para o presente contrato de gestão, 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**);
- 10.2.** 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**);
- 10.3.** Intempestividade e insuficiência do valor empenhado previamente para atender as despesas do Contrato de Gestão referente ao exercício de 2015, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF nº 4320/64 (item **6.1**);
- 10.4.** 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**);
- 10.5.** Ausência de divulgação do Anexo V – Descrição Técnica do Contrato de Gestão no CENTS, em desacordo com o art. 16, inciso II, alíneas “a” e “c” do DM 52.858/11 (subitem **7.2.a e c**);
- 10.6.** Ausência, no site CENTS, das informações exigidas nos incisos V e VII do § 1º do art. 3º do DM 52.830/11 (subitem **7.2.b**);
- 10.7.** Ausência de embasamento técnico em relação às metas de produção e aos indicadores de qualidade descritos nos Anexos III, IV e V do Contrato de Gestão, em infringência ao art. 15, inciso II, do DM 52.858/11 (subitem **7.4**);
- 10.8.** 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**);

- 10.9.** 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**);
- 10.10.** 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 08.12.20

**DOUGLAS R. O. FRANCO**  
Agente de Fiscalização

**MARIANA MENDES CRUZ FERREIRA**  
Agente de Fiscalização

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