

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

N.º 2020/04851

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Sistema de Controle de Contratos de Gestão da Secretaria Municipal da Saúde

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

24.11.20 a 09.03.21

2.5. Período de abrangência

01.01.20 a 31.12.20

2.6. Equipe técnica

Francisco Scattolin Filho

TC nº 20.301

2.7. Procedimentos

- Identificar a unidade auditada e os responsáveis pelas informações;
- Identificar a quantidade de servidores na CPCS, cargos e respectiva função/atribuição.
- Identificar eventual impacto no volume de trabalho da SMS decorrente da absorção dos

CGs sob responsabilidade da AHM.

- Realizar levantamento sobre a vigência restante dos Contratos de Gestão ativos e sobre os chamamentos públicos realizados
- Inquirir a respeito dos procedimentos adotados para transferência da titularidade dos CGs atualmente sob responsabilidade da AHM.
- Verificar se foram adotadas medidas para realização de chamamento público para substituição dos contratos de gestão emergenciais celebrados pela SMS (CGs nº 02/2020 e 024/2020)
- Requisitar a Coordenadora da CPCS para apresentação do Sistema de Gestão de Contratos (SGC)
- 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 se as Comissões Técnicas de Acompanhamento (CTA) estão atuando regularmente, oportunamente e de forma efetiva.
- Verificar os regulamentos de compras selecionados por amostragem.
- Verificar se a SMS adota procedimentos de controle para verificar a aderência dos processos de compras das entidades aos seus respectivos regulamentos.
- Identificar os fluxos adotados para celebração de aditamentos que promovam alterações nos planos de trabalho e orçamentários dos contratos de gestão
- Verificar se há evidências de que as prestações de contas apresentadas pela OS no exercício estão sendo/foram analisadas;
- Verificar a documentação de prestação de contas apresentada pela OS.

- Requisitar informações sobre a posição de análise das prestações de contas relacionadas aos recursos repassados para OS para enfrentamento da pandemia de COVID-19.

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/CPCSS ¹	Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde
CRS	Coordenadoria Regional de Saúde
CTA	Comissão Técnica de Acompanhamento
DAFIN	Departamento de Avaliação e Monitoramento Financeiro
DAMA	Divisão de Avaliação e Monitoramento Assistencial
DATA	Divisão de Apoio Técnico Administrativo
DIAF	Divisão de Acompanhamento Financeiro
DM	Decreto Municipal
DPC	Departamento de Prestação de Contas
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
SGC	Sistema de Gerenciamento de Contratos
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
STS	Supervisão Técnica de Saúde
TA	Termo Aditivo
WebSAASS	Sistema de Informação de Acompanhamento e Avaliação dos Serviços de Saúde

¹ O DM nº 59.685/20, que reorganiza a SMS e regulamenta o § 2º do art. 45 da LM 17433/20, apresenta a sigla CPCS para a Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde, porém a SMS também se utiliza, em diversas ocasiões, da sigla CPCSS.

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 11.11.19 e 11.12.19 e seus resultados constam no eTCM nº 019763/2019.

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. 93 do DM nº 59.685/20, 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.

No que diz respeito à estrutura da CPCS, de acordo com o art. 9º do DM 59.685/20 o órgão é composto pelas seguintes unidades:

a) Departamento de Prestação de Contas - DPC; que tem por atribuições analisar a prestação de contas dos instrumentos celebrados, bem como promover e acompanhar o cumprimento do disposto nos manuais de prestação de contas.

b) Departamento de Avaliação e Monitoramento Financeiro - DAFIN, que é composto por:

1. Divisão de Acompanhamento Financeiro - DIAF;
2. Divisão de Avaliação e Monitoramento Assistencial - DAMA;
3. Divisão de Apoio Técnico Administrativo - DATA.

O DAFIN tem por atribuições: acompanhar os pagamentos realizados e calcular os descontos contratuais; elaborar manuais de acompanhamento financeiro e de prestação de contas; fornecer apoio informacional das atividades financeiras para os respectivos períodos das Comissões Técnicas de Acompanhamento (CTAs).

No total, 23 servidores estão lotados na CPCS (uma coordenadora, três diretores de divisão, uma diretora de departamento técnico, quinze assessores, um AGPP, um agente de apoio, um analista de saúde). Em 2019, eram 17. A distribuição destes servidores nas unidades que compõem a CPCS é a seguinte:

Quadro 01 – Distribuição dos servidores na CPCS

Departamento	Número de servidores
Coordenadoria	3
DPC	9
DATA	5
DAMA	5
DIAF	1

Fonte: CPCS.

Além de 02 servidores efetivos responsáveis pelo WebSAASS, lotados na DATA, a CPCS possui outros quatro servidores que são terceirizados e realizam suporte ao sistema.

Em 2015, o quadro funcional do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde (NTCSS), cujas atribuições foram incorporadas pela CPCS, possuía 25 funcionários. Nos anos de 2016, 2017 e 2018 o quantitativo foi de 15 servidores lotados; em 2019, eram 17.

Tendo em vista a importância dos serviços e a evolução constante dos valores envolvidos (mais de seis bilhões de reais no ano de 2020 somente com contratos de gestão), consideramos que o aumento observado no número de funcionários, embora bem-vindo, é insuficiente para o desempenho das atribuições da CPCS. O corpo funcional retornou ao quantitativo de 2015, quando o valor dispendido em CGs era 23,04% do montante gasto em 2020.

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



Fonte: Relatórios anteriores e Sistema Ábaco, acessado em 03.02.21. Valores de 2015 a 2017 incluem os repasses do CG nº 001/2014.

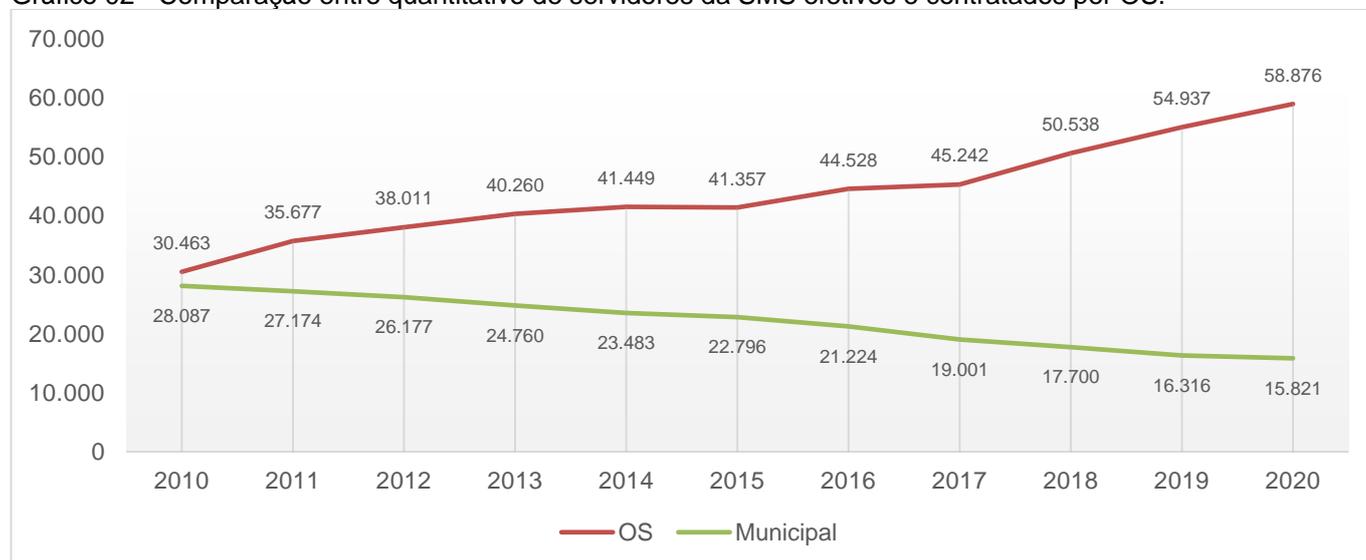
Conforme se depreende do Gráfico 01, os valores pagos aos contratos de gestão aumentaram 333,9% de 2015 a 2020, enquanto o número de funcionários responsáveis pelo controle da boa execução desses contratos diminuiu 8%, indicando insuficiência de funcionários para acompanhar a execução dos contratos.

Quando a comparação é realizada com o último exercício, tem-se que a variação é mais harmônica: os valores pagos aos CGs aumentaram 31,7% de 2019 para 2020, enquanto o número de funcionários lotados na CPCS aumentou 35,3%. Analisando os últimos 6 anos, porém, fica evidente a defasagem de pessoal, que não acompanhou o aumento dos investimentos nas parcerias.

Nesse sentido, segundo registrado no Relatório Anual do Sistema de Informações de Recursos Humanos (SISRH)², elaborado pelo Núcleo de Informações de Gestão de Pessoas da SMS, o número de unidades gerenciadas por organizações sociais aumentou de 591 em 2019 para 638 em 2020, representando crescimento de 8% em um ano. Esse quantitativo corresponde a 60,8% do total de estabelecimentos de saúde municipais existentes em dezembro de 2020.

Ainda, segundo o relatório, o número de funcionários contratados pelas organizações sociais representa, atualmente, mais do que o triplo dos servidores efetivos, mantendo-se em constante ascensão, conforme demonstrado no gráfico 02.

Gráfico 02 - Comparação entre quantitativo de servidores da SMS efetivos e contratados por OS.



Fonte: Relatório Anual do Sistema de Informações de Recursos Humanos (SISRH), Dezembro de 2020.

Considerando a situação atual de transferência de gestão de parcela substancial dos serviços de saúde para contratos de gestão, bem como a tendência existente de aumento, há necessidade de se proceder à estruturação efetiva do setor responsável pela sua fiscalização, visando o adequado emprego dos recursos aplicados nesses ajustes.

3.3. Contratos de Gestão vigentes em 2020

Em 2020, a SMS possuía 30 CGs vigentes. No ano anterior, em 2019, havia 28 contratos de gestão em vigência, dos quais 6 estavam sob responsabilidade da Autarquia Hospitalar

² <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/cgp/NIGEP/SISRH/Relatorios/2020/2020.pdf>

Municipal, que atualmente encontra-se em processo de extinção conforme o art. 45 da LM 17.433/20.

De acordo com o parágrafo primeiro do art. 7º do DM 59.685/20³ os hospitais municipais cuja gestão for objeto de contratos de gestão e convênios ficam subordinados à Secretaria Executiva de Atenção Hospitalar. Conforme o art. 93 do referido decreto, a gestão e o controle administrativo dos contratos de gestão fica a cargo da CPCS.

Segundo informou a SMS, os contratos de gestão que antes pertenciam à AHM agora estão sob gestão da SMS por meio da Secretaria Executiva de Atenção Hospitalar, que integra a estrutura da SMS (Peça 4, fl. 10).

Instada a fornecer a lista de contratos de gestão vigentes, a SMS enviou listagem contendo 22 CGs (Quadro 02), todos eles firmados após 2014.

Quadro 02 - Contratos de Gestão vigentes acompanhados pela CPCS

Contrato de Gestão nº	Contratada	Objeto	Valor para o período dos primeiros 12 meses (R\$)	Início da vigência	Término da Vigência
R 001/2014	Associação Saúde da Família - ASF	STS Parelheiros	76.328.732,07	01.09.14	01.09.24
R 002/2014	Associação Saúde da Família - ASF	STS Capela do Socorro	133.680.269,83	08.09.14	08.09.24
R 003/2015	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	STS Mooca/Aricanduva (Distritos Administrativos Pari, Belém, Brás, Tatuapé, Mooca e Agua Rasa)	33.746.995,56	01.12.20	08.05.21
R 004/2015	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	STS Perus/Pirituba	136.869.984,68	01.10.20	08.05.21
R 005/2015	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	STS Vila Mariana/Jabaquara e Supervisão Técnica de Saúde Ipiranga	154.520.850,51	01.12.20	08.05.21
R 006/2015	Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim - CEJAM	STS M'Boi Mirim (Distrito Administrativo Capão Redondo) e Campo Limpo (Distrito Administrativo Jardim Ângela)	288.768.555,23	01.10.20	08.05.25
R 007/2015	Associação Saúde da Família - ASF	STS Lapa/Pinheiros (Distritos Administrativos Perdizes, Lapa, Vila Leopoldina, Jaguaré, Jaguará)	79.405.442,48	01.11.20	15.05.25
R 008/2015	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	STS Vila Maria/Vila Guilherme	99.345.757,46	01.10.20	01.07.25
R 009/2015	Fundação do ABC - FUABC	STS São Mateus	109.455.139,09	01.10.20	13.05.25

³ O Decreto Municipal nº 59.685 de 13.08.20 reorganiza a SMS e regulamenta o § 2º do art. 45 da LM 17433/20.

Contrato de Gestão nº	Contratada	Objeto	Valor para o período dos primeiros 12 meses (R\$)	Início da vigência	Término da Vigência
R 010/2015	Casa de Saúde Santa Marcelina	STS São Miguel e Itaim Paulista	180.647.574,63	01.10.20	05.08.25
R 011/2015	Casa de Saúde Santa Marcelina	STS Itaquera, Guaianases e Cidade Tiradentes	313.821.875,44	01.10.20	05.08.25
R 012/2015	Associação Comunitária Monte Azul	STS M'Boi Mirim (Distrito Administrativo Jardim São Luiz)	96.777.744,89	01.10.20	01.08.25
R 014/2015	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)	121.495.806,51	01.12.20	31.07.21
R 015/2015	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	STS Vila Prudente/Sapopemba (Distritos Administrativos Vila Prudente e São Lucas)	43.429.816,74	01.12.20	31.07.21
R 016/2015	Associação Saúde da Família - ASF	STS Lapa/Pinheiros (Distrito Administrativo Jardim Paulista, Pinheiros, Alto de Pinheiros, Itaim Bibi)	19.884.651,04	01.12.20	29.07.25
R 018/2015	Associação Saúde da Família - ASF	STS Freguesia do Ó/Brasilândia e Casa Verde/Cachoeirinha	200.863.772,85	01.07.20	01.07.25
R 019/2016	Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo - SECONCI	STS Ermelino Matarazzo	69.203.652,73	19.02.16	19.02.21
R 020/2016	Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo - SECONCI	STS Penha	129.704.727,60	23.02.16	23.02.21
R 021/2016	Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde - IABAS	STS Santana/Tucuruvi/Jaçanã/Tremembé (Subprefeitura Jaçanã/Tremembé)	98.054.069,24	29.02.16	29.02.21
R 022/2016	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	STS Butantã	108.215.110,23	30.03.16	30.03.21
R 023/2016	Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde - IABAS	STS Lapa/Pinheiros (Distrito Administrativo Barra Funda) e Sé	121.301.068,19	21.04.16	21.04.21
R 024/2020	Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde - INTS	Contrato Emergencial - STS Santo Amaro/ Cidade Adhemar	164.430.192,10	01.10.20	31.03.21

Fonte: SMS/CPCS. Valor do período para os primeiros 12 meses informado pela SMS/CPCS. Informações de início de vigência e de término de vigência apurados em relatórios anteriores para os CGs 01/14, 02/14, 19/16, 20/16, 21/16, 22/16 e 23/16; e extraídos dos termos aditivos disponibilizados no portal da SMS (https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/acesso_a_informacao/index.php?p=178347) para os CGs 03/15, 04/15, 05/15, 06/15, 07/15, 08/15, 09/15, 10/15, 11/15, 12/15, 14/15, 15/15, 16/15, 17/15, 18/15.

O exercício de 2020 foi um ano de especial atividade para a CPCS, devido ao fato de que além da pandemia da COVID-19, ao longo do exercício, encerraram-se os prazos de vigência de 15 contratos de gestão, dos quais 14 foram aditados para estender a vigência: R003/15, R004/15, R005/15, R006/15, R007/15, R008/15, R009/15, R010/15, R011/15, R012/15, R014/15, R015/15, R016/15 e R018/15.

Adicionalmente, o CG emergencial R024/20 foi assinado em substituição ao CG nº 017/15, após o término da sua vigência em 05.08.20, o que significa que 68,2% dos CGs sob supervisão da

unidade são novos ou foram prorrogados.

A possibilidade de prorrogação da vigência dos contratos de gestão além do limite de 5 anos foi inserida no art. 15 do Decreto Municipal 52.858/2011 pelo DM 58.376/2018.

Em resposta à requisição da Auditoria que pediu que fossem incluídos os dados sobre os CGs vigentes que eram – ou são – geridos pela AHM, o Núcleo de Avaliação de Resultados da AHM informou que 8 contratos de gestão se encontram na situação de pertencerem à gestão da autarquia.

A Portaria nº 003/2021-SMS/SEAH, publicada no DOC de 06.04.21, págs. 30/31, autorizou a prorrogação dos planos de trabalho dos CGs sob sua tutela pelo período de 3 meses a contar de 01.04.21, utilizando-se como referência os valores de custeio praticados no primeiro trimestre.

O CG nº 002/2020-SMS.G/AHM, por sua vez, teve sua vigência prorrogada em janeiro de 2021, por meio do TA nº 006/2021, pelo período de quatro meses até 12.05.21.

Quadro 03 - Contratos de Gestão vigentes em 2020 acompanhados pela AHM (atualmente sob gestão da Secretaria Executiva de Atenção Hospitalar da SMS)

Contrato de Gestão nº	Contratada	Objeto	Valor financeiro do contrato (R\$)	Início da vigência	Término da vigência
R 001/2018 – SMS/NTCSS	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	HM Parelheiros	160.478.435,00	29.03.18	30.06.21
002/2007 - NTCSS/SMS	Casa de Saúde Santa Marcelina	Hospital Municipal Cidade Tiradentes	206.248.668,00	28.05.07	30.06.21
003/2007 - NTCSS/SMS	Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim - CEJAM	Microrregião M'Boi Mirim	53.385.765,06	01.08.07	30.06.21
004/2008 - NTCSS/SMS	Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim - CEJAM	Hospital M'Boi Mirim	167.400.000,00	07.02.08	30.06.21
006/2008 - NTCSS/SMS	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	Microrregião Vila Maria/Vila Guilherme (+) HM José Storopoli	31.674.083,49	01.02.08	30.06.21
013/2008 - NTCSS/SMS	Instituto de Responsabilidade Social Sírio Libanês	HM Infantil Menino Jesus	68.231.539,03	01.10.08	30.06.21
001/2020 – SMS.G/AHM	Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde – INTS	Guarapiranga – Hosp. Nossa Sra. do Caminho - COVID	58.943.855,29	01.04.20	30.06.21
002/2020 – SMS.G/AHM	Instituto de Atenção Básica e Avançada - IABAS	HM Vila Brasilândia - COVID	114.165.261,85	12.11.20	12.05.21

Fonte: Relatórios anteriores para o início e término da vigência dos contratos; NAR/AHM informou o valor financeiro dos contratos e a data de vencimento dos Termos Aditivos. (Peça 5)

Em relação à representatividade de cada organização social, observamos que a SPDM possui o maior quantitativo de contratos celebrados: 9 dos 30 contratos vigentes, ou 30% do total. O total

pago a esta OS durante o exercício de 2020 foi de R\$ 1.637.785.859,35 o que representa 26,2% do total pago aos contratos de gestão no ano, conforme demonstra o quadro a seguir.

Quadro 04 – Total pago aos Contratos de Gestão em 2020 por Organização Social.

Organização Social	Total Pago em 2020	%
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM	1.637.785.859,35	26,2
Associação Saúde da Família – ASF	968.725.351,81	15,5
Casa de Saúde Santa Marcelina - CSSM	807.273.839,29	12,9
Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim - CEJAM	794.211.098,51	12,7
Instituto de Atenção Básica e Avançada à Saúde - IABAS	736.663.596,59	11,8
Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo - SECONCI	350.630.838,62	5,6
Associação Congregação de Santa Catarina	238.610.067,34	3,8
Casa de Saúde Santa Marcelina	175.296.377,40	2,8
Fundação do ABC - FUABC	169.423.303,28	2,7
Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde - INTS	165.206.700,25	2,6
Associação Comunitária Monte Azul	143.362.785,00	2,3
Instituto de Responsabilidade Social Sírio Libanês	58.760.004,00	0,9
Total	6.245.949.821,44	100%

Fonte: Ábaco.

3.3.1. Chamamentos públicos para substituição dos contratos de gestão emergenciais Covid.

A SMS firmou ao longo de 2020 os CGs emergenciais nº 02/20 (Processo SEI 6110.2019/0011250-1) e nº 24/20 (Processo SEI 6018.2020/0043985-5), com vista ao enfrentamento da situação decorrente da **pandemia da Covid-19**. Foram gastos nos contratos, ao longo de 2020, os valores de R\$ 149.620.251,60 e R\$ 104.902.650,91 respectivamente.

Os instrumentos foram firmados sem a realização de chamamento público, o que contraria a legislação federal e municipal sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. As normas legais não trazem previsão específica relacionada aos contratos de gestão que possibilitem a formalização do instrumento sem a realização de um Chamamento Público.

Acerca das providências adotadas para a realização dos chamamentos, a Origem informou que, no que caso do CG 24/20, estão sendo iniciadas tratativas para a realização do chamamento público, que podem ser acompanhadas por meio do Processo SEI nº 6018.2020/0051422-9

(Peça 6). Em consulta ao processo, porém, constatou-se que o mesmo encontra-se sem movimentação desde 22.09.20.

Quanto às providências adotadas para a realização do chamamento público do objeto do CG 02/20, a Origem informou que as áreas da SMS se encontram em processo de alinhamento com vistas a instaurar processo SEI para sua eventual realização.

3.4. Sistema de Gestão de Contratos - SGC

O projeto do Sistema de Gestão de Contratos (SGC), cujo desenvolvimento encontra-se previsto no Contrato nº 067/2017-SMS, surgiu em substituição à ferramenta atualmente utilizada, o Sistema de Acompanhamento e Avaliação dos Serviços de Saúde – WebSAASS. A contratação do SGC foi analisada no TC nº 002553/2018.

Presentemente, o WebSAASS segue em utilização para o acompanhamento das atividades desenvolvidas e da execução financeira das Organizações Sociais no âmbito dos CGs. O sistema é alimentado pelas próprias OSs, com dados de produção dos serviços e das despesas por elas realizadas.

É pertinente pontuar que, conforme constatado em auditorias anteriores, não há controle ou limitação, quando da abertura do sistema, quanto aos dados e períodos que serão alterados, o que confere fragilidade aos controles, tanto interno como externo, e gera distorção em relação aos dados informados nas prestações de contas entregues a cada mês.

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.

Quanto ao estágio atual de desenvolvimento do SGC, a área técnica da CPCS informou em 04.01.21 que o processo de homologação não foi iniciado, o que permite concluir que poucos avanços foram alcançados ao longo do ano de 2020 (Peça 4, fl. 10):

Devido à pandemia em curso, o processo de homologação do SGC sofreu atrasos, uma vez que o foco das parcerias se voltou para ações de enfrentamento ao momento extraordinário que atravessamos. Assim, o SGC continua em processo de homologação, que teve seu reinício em novembro através de capacitação da

entidade parceira que nos apoiará no processo. A partir de janeiro de 2020 (sic), retornaremos o processo para homologação, que deve durar entre 3 e 4 meses. Este processo permitirá que avaliemos a aderência do sistema aos processos de acompanhamento dos instrumentos contratuais e de convênio no âmbito da SMS.

Cabe destacar que, dentre os motivos elencados para justificar a contratação do SGC no processo SEI nº 6018.2017/0015242-9 (DOC SEI 5717093), encontravam-se a utilização de tecnologia defasada no WebSAASS, lentidão nas consultas por falta de otimização da base de dados, necessidade de inclusão documentais de arquivos no sistema, integração com o SOF (liquidação), integração da produção assistencial com o SIGA, reformulação e emissão em tempo real de relatórios do sistema e criação de maior controle de dados assistenciais e financeiros.

Com o aumento de transferência de gestão de serviços da saúde às organizações sociais e a deficiência de pessoal no departamento responsável pela sua fiscalização, acentua-se a necessidade de adoção de mecanismos de automatização e otimização do processamento de dados para controle dos recursos aplicados nos contratos de gestão, demandando medidas para finalizar a implantação do sistema, o que já é objeto de determinação proferida desde o julgamento da Função Saúde 2018 (TC 002438/2019), conforme item 3.10.4.

3.5. Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (CAF)

A LM 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 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 CAF 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.

O Processo SEI 6018.2019/0012087-3, autuado em fevereiro de 2019, foi criado para providenciar a constituição da CAF. Após a falha em constituir a referida Comissão durante o exercício de 2019, devidamente apontada no TC 19763/2020, a CPCS e a Chefia de Gabinete da SMS retomaram, em março de 2020, as providências para indicarem os membros constituintes da CAF e elaborarem a minuta da Portaria constitutiva.

O processo de escolha dos componentes da CAF foi finalizado em 11.11.20, com a indicação, por parte da Assessoria Parlamentar da SMS, dos representantes da sociedade civil.

Por fim, **a CAF foi constituída por meio da Portaria SGM nº 10 de 06.01.21**, publicada no Diário Oficial do município em 07.01.21. Apesar da publicação da Portaria e da constituição da CAF, destaca-se que até a data deste Relatório não consta que tenha havido reunião da Comissão, o que descumprir o artigo 40 do DM 52.858/11 que determina a periodicidade semestral das reuniões a fim de avaliar a execução dos contratos de gestão.

Desse modo, pela constituição tardia da CAF, que não funcionou durante todo o exercício de 2020, e pela inexistência do controle interno da SMS no que se refere à parcela atribuída à CAF, nota-se que há fragilidades no controle exercido sobre os contratos de gestão – o que, por consequência, dificulta a ação do controle externo para a detecção de irregularidades.

3.6. 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 resposta aos questionamentos da Auditoria, a Divisão de Avaliação e Monitoramento Assistencial (DAMA) da CPCS esclareceu que as CTAs do ano de 2020 sofreram atrasos devido à influência da pandemia da Covid-19 e as reuniões encontravam-se em andamento (Peça 7, fl. 1).

A DAMA forneceu o cronograma das reuniões já realizadas e por realizar, sendo que as CTAs referentes ao primeiro semestre de 2020 foram iniciadas, de acordo com o calendário, apenas em dezembro de 2020, com término inicialmente previsto para março de 2021 – assim, conforme a programação, os atrasos podem atingir um ano ou mais.

Ainda segundo a DAMA, os documentos referentes às CTAs seriam disponibilizados em processos SEI específicos, e a listagem dos processos foi fornecida à Auditoria. No entanto, observamos que a documentação que se refere às CTAs ainda não foi incluída em 17 dos 24 processos SEI informados até a finalização deste Relatório (70,8%). Questionada, a DAMA informou que, ao término das reuniões da CTA, as atas seguem para assinatura dos participantes das respectivas instâncias e, posteriormente, retornam para a CPCS – o que justificaria o atraso para a inserção das atas nos processos SEI (Peça 7, fl.1).

Ressaltamos que não foram prestadas informações a respeito das CTAs referentes aos CGs herdados da AHM.

A SMS forneceu em 04.01.21 a lista das CTAs já realizadas. A lista foi atualizada em 08.02.21 (Quadro 5).

Quadro 05 - Reuniões das CTAs referentes ao Primeiro Trimestre de 2020.

CG	Data prevista para realização da CTA	Status de realização, segundo a DAMA/CPCS	Ata anexada em processo SEI
R001/14	18.01.21	Concluído	Não consta
R002/14	18.12.20	Concluído	Não consta
R003/15	14.12.20	Concluído	Disponível*
R004/15	11.01.21	Concluído	Não consta
R005/15	09.12.20	Concluído	Disponível*
R006/15	10.02.21	Não informado	Disponível
R007/18	15.12.20	Concluído	Não consta
R008/15	08.02.21	Não informado	Não consta
R009/15	02.02.21	Concluído	Disponível
R010/15	20.01.21	Concluído	Não consta
R011/15	16.12.20	Concluído	Não consta
R012/15	22.01.21	Concluído	Disponível
R014/15	08.12.20	Concluído	Não consta
R015/15	09.12.20	Concluído	Disponível*
R016/15	15.12.20	Concluído	Disponível*
R017/15	05.02.21	Concluído	Não consta
R018/15	18.12.20	Concluído	Não consta
R019/16	29.01.21	Não informado	Não consta
R020/16	17.12.20	Concluído	Não consta
R021/16	27.01.21	Não informado	Não consta
R022/16	03.02.21	Concluído	Não consta
R023/16	12.02.21	Não informado	Não consta
R024/20	15.03.21	A realizar	Não consta**

* Também foi disponibilizada a ata referente às avaliações do segundo trimestre de 2020.

** Número do processo SEI não informado. Cronograma de reuniões fornecido aponta para a realização da reunião CTA em data posterior à do fechamento deste Relatório.

Fonte: Informação SMS/CPCS-DAMA nº 037465701 (Peça 14); Consultas realizadas pela Auditoria no sistema SEI em 27.01.20 e 22.02.20.

Em relação às atas das CTAs, verificamos que foram analisados os indicadores de produção e qualidade, além das metas de equipe mínima por linha de serviço.

Quanto aos indicadores de qualidade, a avaliação deles está suspensa por conta da Portaria SMS nº 240/2020 uma vez que há necessidade de verificação presencial para sua correta apuração.

No que se refere aos indicadores de produção, nas linhas de serviço nas quais foram indicados descontos pelo não cumprimento da meta, estes não foram aplicados devido à autorização de suspensão de consultas, exames, procedimentos e cirurgias de rotina previstas nas Portarias SMS nº 154/2020 e nº 240/2020 (vide item 3.8.3).

A apuração da equipe mínima ocorreu normalmente, sendo que houve indicação de desconto pelo descumprimento da equipe mínima em todas as 11 atas disponibilizadas nos processos SEI.

Sobre a publicação da relação dos integrantes das Comissões no endereço oficial da Secretaria Municipal de Saúde, em cumprimento à Portaria nº 979/2018-SMS.G, a composição atual dos integrantes das CTAs foi disponibilizada em resposta à requisição da Auditoria (Peça 8) e encontra-se disponível no portal da transparência referente aos contratos de gestão da SMS⁴.

3.7. Regulamento de compras e contratações

O art. 19 da LM 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 DM 52.858/2011 dispõe:

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.

4

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/Relacao_de_integrantes_das_Comissoes_Tecnicas_de_Acompanhamento_V3_21102020.pdf

O Processo SEI 6018.2019/0031899-1 tramitava visando alterar esse artigo, retirando a necessidade de prévia aprovação do regulamento pela Secretaria. Em 25.03.20, porém, a DATA/CPCS/SMS informou o seu desinteresse em dar prosseguimento à proposta de minuta que alteraria o dispositivo, encerrando a tramitação do processo administrativo.

Em resposta aos questionamentos da Auditoria sobre como são realizados os controles sobre as compras e contratações realizadas pelas OSs, o DPC/CPCS informou que procede conforme os itens 1.3, 1.7 e 1.9 do Manual de Acompanhamento Financeiro dos Contratos de Gestão (que versam, respectivamente, sobre o cadastro dos fornecedores; os recibos e notas fiscais; e o manual de compras dos Contratos de Gestão).

Com base nessas informações, o acompanhamento mensal tem como objetivo verificar a conformidade das informações inseridas pelas OSs no sistema WebSAASS frente aos relatórios financeiros encaminhados mensalmente à CPCS, demonstrando a fonte e a destinação dos recursos.

Toda despesa do Contrato de Gestão deve ser cadastrada no Sistema WebSAASS, devendo o fornecedor estar previamente cadastrado no Sistema Eletrônico de Controle, como consta no item 1.3., Cadastro de Fornecedor:

Antes do lançamento das despesas no Sistema Eletrônico de Controle, a Organização Social deverá verificar se o fornecedor já está cadastrado de acordo com o respectivo código de atividade econômica, regulamentado pela Secretaria da Receita Federal.

Na hipótese em que o fornecedor não seja cadastrado, a Organização Social deverá providenciar o preenchimento da Ficha de Cadastramento de Fornecedores e encaminhá-la acompanhada de cópia do documento fiscal correspondente para cadastramento a ser efetuado pelo Núcleo Técnico de Contratos de Serviços de Saúde – NTCSS.

Caso não seja feito o prévio cadastramento, não será possível lançar a despesa no Sistema Eletrônico de Controle.

O item 1.7 detalhe os procedimentos para os recibos e notas fiscais:

A comprovação de qualquer despesa lançada na Prestação de Contas deverá ser lastreada em nota fiscal, recibo ou outro documento hábil e respectivos comprovantes de pagamentos, sendo permitidos somente aqueles constantes do Plano de Trabalho.

Em suma, toda despesa deve ser suportada por documentação que relacione a saída da conta exclusiva do Contrato de Gestão com o seu destinatário (Fornecedor), que poderá ser solicitada a qualquer momento pela equipe financeira do NTCSS⁵.

O item 1.9 do Manual de Acompanhamento Financeiro dos CGs, intitulado Manual de Compras dos Contratos de Gestão, dispõe:

O Regulamento de aquisições para a contratação de obras e serviços, bem como para compras e alienações da Organização Social de Saúde, doravante denominado 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.

Em suma, toda despesa efetuada deve observar o Manual de Compras da Organização Social de Saúde e ser suportada por documentação que comprove os procedimentos adotados, tais documentos poderão ser solicitados a qualquer momento pela equipe financeira do NTCSS.

A fim de avaliar se a SMS adota procedimentos de controle para verificar a aderência dos processos de compras das entidades aos seus respectivos regulamentos, selecionamos uma amostra composta pelos CGs nº 04/15, 10/15, 21/16 e 24/20.

Foram requisitados, em 05.02.21, os regulamentos de compras e contratações em relação aos CGs supracitados. Os documentos não foram disponibilizados pela Origem, o que motivou nova requisição específica em 15.02.20 solicitando que fossem disponibilizados os documentos requeridos, bem como os processos SEI que instruíram a aprovação dos Regulamentos de Compras para os CGs componentes da amostra. Foi solicitado que, em sua ausência, a Origem apresentasse justificativas. (Peças 9 e 10)

Em 16.02.21, a Origem requereu dilação do prazo da requisição em dois úteis, concedidos pela Auditoria. Posteriormente, em 08.03.20, a SMS/CPCS-DATA informou a inaptidão técnica da CPCS para solver os questionamentos da Auditoria, relatando que instaurou o processo SEI nº 6018.2021/0018233-3 a fim de obter orientações da Coordenadoria Jurídica da SMS acerca da melhor maneira para regularizar a situação em comento.

⁵ Atual CPCS - Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde

Em consulta ao referido processo SEI, constatamos que a CPCS relata à SMS/COJUR que nem todos os Regulamentos de Compras foram devidamente publicados conforme prevê o art. 49 do DM 52.858/2011 e que o motivo para o descumprimento não é de conhecimento da equipe da CPCS (Peça 13, fl. 1).

Reiteramos que até o fechamento deste relatório não foram disponibilizados os regulamentos de compras e contratações solicitados que compõem a amostra selecionada, bem como os respectivos processos SEI que os teriam aprovado.

Quanto ao controle exercido pela SMS sobre o processo de aprovação e publicação dos regulamentos de compras e contratações, concluímos que possui falhas relevantes. Os regulamentos solicitados não foram publicados nem disponibilizados, e sequer foram fornecidas evidências da sua existência. Adicionalmente, temos que a própria CPCS desconhece tanto os motivos para a não publicação quanto os procedimentos para acessar e sanar a irregularidade.

Do exposto, a respeito do controle exercido pela SMS acerca da adoção, por parte das OSs, dos procedimentos previstos nos regulamentos de compras e contratações, as evidências supracitadas apontam no sentido de que não é realizado.

3.8. Procedimentos de controle e prestações de contas

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

Diversos órgãos da SMS atuam como responsáveis no controle dos 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 o controle dos contratos administrativo-financeiro dos contratos e pela avaliação da atuação por meio dos indicadores de qualidade e produtividade.

Analizamos, por amostragem, os procedimentos de controle e de prestações de contas referentes ao ano de 2020 para os CGs nº 04/15, 21/16 e 24/20.

3.8.1. Procedimentos de controle

Cada aspecto do controle interno dos contratos de gestão é documentado em diferentes processos SEI conforme o objeto da análise e o órgão responsável pela apuração dos dados e da realização das análises.

O Quadro 6 atribui, para cada contrato de gestão componente da amostra selecionada, a unidade responsável, o objeto do controle e o processo SEI respectivo.

Quadro 06 – Processos associados a cada CG conforme a unidade responsável e o objeto do controle.

Contrato de Gestão	Unidade responsável	Objeto do controle	Processo SEI
R 004/15	CRS/STS	Equipe mínima, indicadores de qualidade e de produção	6018.2020/0015227-0
	CTA	Vide item 3.6 deste Relatório.	
	CPCS	Prestação de contas, acompanhamento financeiro	6018.2020/0012536-2
	CAF	Vide item 3.5 deste Relatório	6018.2019/0012087-3
	CPCS	Regulamento de Compras	Não informado.
R 021/16	CRS/STS	Equipe mínima, indicadores de qualidade e de produção	6018.2020/0015299-8
	CTA	Vide item 3.6 deste Relatório.	
	CPCS	Prestação de contas, acompanhamento financeiro	6018.2020/0012574-5
	CAF	Vide item 3.5 deste Relatório	6018.2019/0012087-3
	CPCS	Regulamento de Compras	Não informado.
R 024/20	CRS/STS	Equipe mínima, indicadores de qualidade e de produção	6018.2020/0043985-5*
	CTA	Vide item 3.6 deste Relatório.	6018.2020/0043985-5*
	CPCS	Prestação de contas, acompanhamento financeiro	6018.2020/0088569-3
	CAF	Vide item 3.5 deste Relatório	6018.2019/0012087-3
	CPCS	Regulamento de Compras	Não informado.

* Processo SEI referente à contratação. O processo SEI para acompanhamento/controle interno não foi informado à Peça 15.
Fonte: SMS/CPCS.

O controle interno exercido sobre os indicadores de qualidade e de produção são avaliados nos no item 3.8.3 deste Relatório.

3.8.2 Prestações de contas

A respeito do acompanhamento financeiro exercido pela DPC/CPCS, o documento “Manual de Acompanhamento Financeiro dos Contratos de Gestão”, elaborado em 2016 (Peça 11), orienta e subsidia as equipes técnicas da SMS e das OSs quanto aos procedimentos, fluxos e

instrumentos de acompanhamento financeiro.

O referido 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).

Em 2020, a análise do Relatório de Execução (prevista na cláusula 6.6 dos Contratos) não foi realizada, uma vez que a CAF só foi constituída por ocasião da Portaria SGM nº 10 de 06.01.21, e não consta que tenha se reunido desde então.

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

Analisando os processos de prestação de contas a cargo da CPCS que compõem a amostra, verificamos que o DPC/CPCS registrou diversos apontamentos de não conformidade e solicitou que esclarecimentos fossem prestados pelas OSs. No entanto, não constam dos processos as eventuais justificativas das OSs, tampouco o tratamento dado às irregularidades.

Adicionalmente, temos que constam no processo SEI dos CGs avaliados apenas os relatórios de prestações de contas elaborados pela DPC entre janeiro e junho de 2020. Os documentos referentes às análises dos meses entre julho e dezembro de 2020 não foram anexados ou não foram realizados.

A respeito da prestação de contas e dos procedimentos de controle relacionados aos recursos repassados via contrato de gestão para as OSs no contexto da epidemia da COVID-19, observa-se o disposto na Portaria SMS nº 240/2020 de 04.06.20:

O Secretário Municipal de Saúde, nos termos do inciso XII do art. 18 da Lei Federal nº 8.080/90, resolve:

1. Informar que o acompanhamento, supervisão e a avaliação das metas pactuadas nos contratos de gestão celebrados pela SMS serão analisados no âmbito das Comissões Técnicas de Acompanhamento – CTAs, levando em consideração as ações direcionadas ao enfrentamento da pandemia decorrente da COVID-19;
2. Os déficits de equipe mínima serão apontados e acompanhados pelas Coordenadorias Regionais de Saúde e pelas Supervisões Técnicas de Saúde, bem como suas substituições serão exercidas em consonância à necessidade de cada região;
3. A produção não realizada por desvio de atividade como medida de urgência ao combate à pandemia deverá ser devidamente justificada;
4. Tendo em vista a necessidade de verificação in loco dos indicadores de qualidade, suas avaliações estarão suspensas durante o período correspondente à necessidade de medidas preventivas para o enfrentamento da COVID-19;
5. O atual cenário reverbera diretamente nas metas pactuadas. Portanto, não serão passíveis de descontos, contanto que as Organizações Sociais demonstrem efetivamente que as ações possuem destinação final ao combate da COVID-19;(Redação dada pela Portaria SMS n° 500/2020)
6. Nas hipóteses em que não forem corroboradas as justificativas para determinado fim específico (relacionado ao combate à COVID-19), bem como o não atendimento da meta, os descontos incidirão normalmente.(Redação dada pela Portaria SMS n° 500/2020)

Destaca-se, ainda, que as análises das prestações de contas foram realizadas com base nos dados alimentados pelas Organizações Sociais no sistema WebSAASS, e não há evidências, nos processos, de que o departamento tenha buscado confirmar a procedência desses dados, como também não se observa controle e análises das ações e custos efetivos relacionados ao combate da COVID-19, no âmbito dos respectivos contratos de gestão.

Cabe ressaltar que parte significativa dos recursos aplicados no âmbito dos contratos de gestão no exercício de 2020, são vinculados ao enfrentamento da pandemia de COVID-19, sejam recebidos de outros entes federativos (União/Estado) ou de fonte municipal, como os oriundos dos fundos públicos municipais elencados no art. 8º da Lei Municipal nº 17.335/20.

Tais recursos devem ser aplicados com observância de regulamentações específicas quanto ao objeto e prazo, a depender da sua origem e, portanto, necessitam de controles apartados do restante das prestações de contas dos contratos de gestão. Segundo informações obtidas

quando da instrução do TC 006675/2020, a SMS havia informado que iria adotar códigos específicos no sistema WebSAASS para lançamento de despesas com COVID-19.

Da consulta a “Demonstrativos de Despesas” do Sistema WebSAASS, constatamos que há um código específico para lançamento do serviço “COVID-19”, bem como a identificação das fontes “federais” e “municipais” em despesas lançadas a partir de maio de 2020.

Contudo, não constam campos para identificar a distinção quanto a aplicação de recursos vinculados, tais como os provenientes do inciso I do art. 5º da LF nº 173/20 e do art. 8º da LM nº 17.335/20, daqueles que possuam livre aplicação, como os previstos no inciso II do art. 5º da LF nº 173/20 e outras despesas de fonte municipal.

Dessa forma, mostra-se recomendável a implementação de códigos específicos no WebSAASS para identificação da origem dos recursos, a fim de possibilitar o controle apartado, bem como a prestação de contas perante os órgãos repassadores. Da mesma forma, tendo em vista que não constam análises apartadas de recursos com COVID-19 nos processos de prestações de contas dos contratos de gestão, recomenda-se que esta seja realizada em processos próprios e distintos das despesas ordinárias dos contratos de gestão.

3.8.3. Indicadores de qualidade e de produção

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 devem ser acompanhados, trimestralmente, pela Comissão Técnica de Avaliação. A descrição dos indicadores, com sua periodicidade, responsabilidade pela verificação, evidência, período de medição, meta e metodologia de avaliação constam do Manual de Acompanhamento, Supervisão e Avaliação dos Contratos de Gestão (Peça 12, fls. 24/42) editado em 2016.

Importante destacar que, conforme a Portaria SMS nº 240/2020, as avaliações dos indicadores de qualidade estão suspensas durante o período correspondente à necessidade de medidas

preventivas para o enfrentamento da COVID-19. Não obstante, a medição dos indicadores seguiu sendo apurada conforme indicado no Quadro 8.

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

Quadro 07 – Descrição dos indicadores de qualidade

Indicador 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.
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.

O Quadro 8 evidencia a apuração dos indicadores de produção e de qualidade ao longo de 2020 para a amostra selecionada, correlacionando-os com a data da reunião CTA referente à competência do primeiro trimestre de 2020.

Quadro 08 – Controle dos indicadores de qualidade e de produção para a amostra de CGs selecionada.

CG	Controle (apuração)			Agendamento da Reunião CTA – 1º trimestre 2020	Ata disponível em processo SEI
	Equipe mínima	Indicadores de qualidade	Indicadores de produção		
R 004/15	Consta do PA SEI até dez/20	Consta do PA SEI até dez/20	Consta do PA SEI até nov/20	11.01.21	Não disponibilizada
R 021/16	Consta do PA SEI até dez/20	Consta do PA SEI até dez/20	Consta do PA SEI até dez/20	27.01.21	Não disponibilizada
R 010/15	Consta do PA SEI até dez/20	Consta do PA SEI até dez/20	Consta do PA SEI até dez/20	20.01.21	Não disponibilizada

Fonte: Processos SEI 6018.2020/0015227-0, 6018.2020/0015299-8 e 6018.2020/0015247-5.

No que se refere aos 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 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, por sua vez, 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 à não contratação do número de profissionais estabelecido na equipe mínima, proceder-se-á o desconto referente somente à 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 (ex: consultas enfermagem, visita domiciliar etc) da mesma linha de serviço.

Conforme mencionado no item 3.6, descontos referentes aos indicadores de produção não foram aplicados em 2020 devido à autorização de suspensão de consultas, exames, procedimentos e cirurgias de rotina previstas nas Portarias SMS nº 154/2020 e nº 240/2020.

Observe-se que não houve, por parte da SMS, pactuação de mudanças no percentual atribuído aos indicadores de produção nesse período de pandemia, de modo a evitar, inclusive, distorções nas avaliações. No entanto, a expedição da Portaria SMS nº 240/2020 previu a possibilidade de não incidência do desconto, sujeita à demonstração de que efetivamente as ações possuem como destinação final o combate da COVID-19. De acordo com a referida Portaria, nas hipóteses em que não forem corroboradas as justificativas para determinado fim específico (relacionado ao

combate à COVID-19), bem como o não atendimento da meta, os descontos incidirão normalmente. Porém não há evidência de aplicação desse controle nas análises constantes nos processos de análise das metas.

Dessa forma, recomenda-se que a SMS passe a fazer constar, dos processos de apuração de cumprimento das metas de equipe mínima, produção e qualidade, evidências do controle de destinação final das ações ao combate da COVID-19, como condição para eventuais dispensas de aplicação dos descontos de produção, em atendimento à previsão da Portaria SMS nº 240/2020.

Constam dos PAs de prestações de contas dos CGs componentes da amostra a indicação de descontos de equipe mínima a partir de janeiro/2020. No entanto, as reuniões da CTA ocorreram de modo extemporâneo e as respectivas atas não foram disponibilizadas nos processos SEI conforme abordado no item 3.6 deste Relatório. A aplicação de eventuais descontos (que, no caso das equipes mínimas foram apontados em relatório dos processos SEI dedicados à Prestação de Contas) depende das conclusões alcançadas nas reuniões das CTAs que apuram os descontos de produção e qualidade eventualmente existentes, bem como o repasse dos valores sem descontos de equipe mínima ou outras glosas devidas.

3.9. Termos aditivos e Controle das alterações dos Contratos de Gestão

A Portaria SMS nº 471 de 30.11.20 prorrogou para 31.12.21 o prazo da delegação previsto no art. 1º da Portaria SMS 702/2018, compreendendo as competências para aprovação dos Planos de Trabalho e aditamentos.

A referida Portaria SMS 702/2018 delega excepcionalmente, e em caráter transitório, às CRS a aprovação e autorização de despesas dos Planos de Trabalho para os CGs sob sua supervisão.

Durante o exercício de 2020, foram celebrados ao menos 16 termos aditivos para estender a vigência de contratos de gestão, conforme quadro fornecido pela CPCS que não contempla os CGs sob gestão da AHM (Peça 4, fls. 7/9) - os TAs 28/20, 32/20, 33/20, 34/20, 35/20, 36/20, 39/20, 40/20, 41/20, 42/20, 47/20, 51/20, 52/20, 53/20, 63/20 e 65/20.

A Portaria nº 16/2020/SEAH de 29.12.20 autorizou a prorrogação da vigência do prazo de execução dos objetos ajustados nos Planos de Trabalho dos CGs herdados da AHM por 3 meses

a partir de 01.01.21.

A SMS disponibilizou em seu site⁶ o fluxograma para a celebração dos termos aditivos dos contratos de gestão, envolvendo as diferentes áreas responsáveis por cada etapa do processo: gabinete do secretário, CRSs, Coordenadoria de Finanças e Orçamento, Coordenadoria Jurídica, OS, Setor de Publicação e CPCS. O fluxograma publicado colabora para a transparência do processo de celebração dos aditamentos, facilitando o controle externo dos procedimentos.

3.10. Determinações de exercícios anteriores

3.10.1. 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 3.4), não operacionalização da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (item 3.5), ausência de análise crítica dos indicadores de produção e qualidade por parte das CTAs (item 3.6) e ausência de encaminhamento aos apontamentos de não conformidade das prestações de contas (item 3.8.2), permanecem não efetivos o controle e a avaliação dos Contratos de Gestão.

3.10.2. 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 seis bilhões de reais no ano de 2020, somente com Contratos de Gestão), o número de funcionários é insuficiente ao desempenho das atribuições, conforme exposto no item 3.2.

⁶ Endereço: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/aceso_a_informacao/index.php?p=178347

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

Situação atual: Atendida.

Portaria SGM nº 10/21, publicada no Diário Oficial do município em 07.01.21.

3.10.4. 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 3.4, a implantação do sistema SGC ainda está em fase de homologação, com previsão para conclusão em 2021.

3.10.5. 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 constam nos processos consultados as análises de prestações de contas de janeiro a junho de 2020, conforme item 3.8, cabendo à Origem demonstrar atendimento em relação aos demais períodos.

3.10.6. 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

A periodicidade de reunião das CTAs é trimestral. As reuniões referentes ao primeiro trimestre de 2020 ainda não foram concluídas em fevereiro de 2021. As atas das reuniões realizadas não foram disponibilizadas nos processos SEI.

3.11. Recomendações

- 3.11.1.** Providencie a realização de chamamento público para substituição dos contratos de gestão emergenciais celebrados em 2020, tendo em vista a obrigatoriedade estabelecida no art. 18 do DM nº 52.858/11 **(item 3.3.1)**;
- 3.11.2.** Adote códigos específicos no WebSAASS para identificação da origem dos recursos, de forma a distinguir aplicação de recursos vinculados e de livre aplicação no enfrentamento à pandemia de COVID-19 **(item 3.8.2)**;
- 3.11.3.** Utilize processos próprios para análise das prestações de contas de recursos vinculados ao enfrentamento da pandemia de COVID-19, de forma apartada às demais despesas dos contratos de gestão **(item 3.8.2)**;
- 3.11.4.** Passe a fazer constar, dos processos de apuração de cumprimento das metas de equipe mínima, produção e qualidade, evidências do controle de destinação final das ações ao combate da COVID-19, como condição para eventuais dispensas de apuração dos descontos de produção, conforme previsto na Portaria nº 240/2020 **(subitem 3.6)**.

3.12. Responsáveis pelas Áreas Auditadas

UNIDADE	NOME	CARGO	RF/CPF
SMS	Edson Aparecido dos Santos	Secretário Municipal de Saúde	Vide peça 14
CPCS	Katia Regina dos Santos Mello Maia	Coordenadora da CPCS	Vide peça 14

4. CONCLUSÃO

Diante das diligências e análises efetuadas, em relação ao Sistema de Controle e Avaliação dos Contratos de Gestão, concluímos 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.** Os valores pagos aos CGs aumentaram 333,9% de 2015 a 2020; e 31,7% de 2019 para 2020, totalizando R\$ 6,24 bi. **(item 3.2)**
- 4.3.** Os contratos de gestão emergenciais nº 02/20 e nº 24/20 foram firmados sem a realização prévia de chamamento público, o que contraria a legislação federal e municipal sobre as medidas de enfrentamento à pandemia do coronavírus. As medidas para realização dos chamamentos não foram efetivadas. **(item 3.3.1)**

Sistema WebSAASS e SGC

- 4.4.** O sistema WebSAASS segue em utilização, apesar de a SMS pretender substituí-lo por um novo sistema que está sendo produzido pela PRODAM, nomeado Sistema de Gerenciamento de Contratos (SGC). **(item 3.4).**
- 4.5.** A ausência de controle ou limitação, quando da abertura do sistema WebSAASS, quanto aos dados e períodos que serão alterados confere fragilidade aos controles exercidos por meio do sistema e gera distorção em relação aos dados informados nas prestações de contas entregues a cada mês. **(item 3.4).**
- 4.6.** O sistema SGC sofreu atrasos e permanece sem ter sido implantado; atualmente encontra-se em fase de homologação prevista para ser concluída em 2021. **(item 3.4);**

Comissão de acompanhamento e fiscalização (CAF)

- 4.7.** A CAF foi constituída apenas em janeiro de 2021, e não constam evidências de que tenha se reunido para avaliar a execução dos contratos de gestão em 2020, em descumprimento ao art. 40 do DM 52.858/11 que determina a periodicidade semestral das reuniões. **(item 3.5).**

Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA)

- 4.8.** As reuniões das CTAs para todos os Contratos de Gestão acompanhados pela CPCS referentes aos 1º trimestres de 2020 foram iniciadas apenas em dezembro de 2020, e não

foram concluídas até a data deste Relatório. **(item 3.6).**

- 4.9. A documentação que se refere às reuniões das CTAs realizadas não foi incluída em 16 dos 23 processos SEI informados pela SMS. **(item 3.6).**
- 4.10. Não foram apresentadas, até a finalização da auditoria, as atas de reuniões da CTA referentes aos Contratos de Gestão sob responsabilidade da AHM/Secretaria Executiva de Atenção Hospitalar da SMS **(item 3.6).**

Regulamento de Compras

- 4.11. A CPCS informou desinteresse em dar prosseguimento à proposta de minuta que retiraria a necessidade de autorização prévia da SMS para a edição dos regulamentos de compras próprios das OSs contratadas. **(item 3.7).**
- 4.12. O controle exercido pela SMS sobre o processo de aprovação e publicação dos regulamentos de compras e contratações possui falhas relevantes. Os regulamentos solicitados não foram publicados nem disponibilizados, e não foram fornecidas evidências da sua existência. A CPCS desconhece tanto os motivos para a não publicação quanto os procedimentos para acessar e sanar a irregularidade. **(item 3.7).**
- 4.13. Não foram apresentadas evidências, pela SMS, de que seja exercido controle acerca da adoção, por parte das OSs, dos procedimentos previstos nos regulamentos de compras e contratações. **(item 3.7).**

Procedimentos de controle e prestações de contas

- 4.14. Em 2020, a análise do Relatório de Execução dos CGs prevista na cláusula 6.6 dos contratos não foi realizada por inação da CAF, que foi constituída em janeiro de 2021. **(item 3.8.2)**
- 4.15. A CPCS registrou nas análises de prestações de contas realizadas, referentes aos meses de janeiro a junho de 2020, diversos apontamentos de não conformidade e solicitou esclarecimentos às OSs contratadas. Não constam dos processos, porém, as justificativas

das OSs e o tratamento dado às irregularidades. **(item 3.8.2)**

4.16. Os relatórios de análise de prestações de contas pela CPCS para os CGs da amostra referentes aos meses entre julho e dezembro de 2020 não foram anexados ou não foram realizados. **(item 3.8.2)**

4.17. Não há, nos processos de prestações de contas, controle apartado da aplicação de recursos vinculados ao enfrentamento da pandemia de COVID-19 do restante das prestações de contas dos contratos de gestão **(item 3.8.2)**.

Indicadores de qualidade e de produção

4.18. Constam dos PAs de prestações de contas a indicação de descontos de equipe mínima a partir de janeiro/2020. No entanto, as reuniões da CTA ocorreram de modo extemporâneo e as respectivas atas não foram disponibilizadas. A aplicação de eventuais descontos dependerá das conclusões alcançadas nas reuniões das CTAs. **(item 3.8.3)**

4.19. Não há evidências, nos processos de análise de cumprimento das metas, quanto à apuração de comprovação de destinação final das ações ao combate da COVID-19 como condição para eventuais dispensas de aplicação dos descontos de produção, contrariando a previsão da Portaria SMS nº 240/2020 **(item 3.8.3)**.

Em 09.03.20

Em 23.04.21

FRANCISCO SCATTOLINI FILHO
Agente de Fiscalização

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

RP.:VMF