Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-165/2023

Processo	-	TC/001055/2017 (Tramitam em conjunto os processos TC/001055/2017 e TC/000656/2017)
Contratante	-	Secretaria Municipal da Saúde
Contratada	-	Associação Saúde da Família – ASF
Edital de Chamamento Público 01/2014-SMS.G/NTCSS		
Contrato de Gestão	-	01/2014-SMS.G/NTCSS R$ 76.328.732,07
TA	-	01/2014 R$ 66.423.094,73 (inclusão de serviços)
TA	-	02/2016 R$ 8.303.371,89 (alteração de objeto)
TA	-	03/2016 R$ 8.345.876,47 (revisão de metas de saúde bucal)
TA	-	04/2016 R$ 8.034.031,26 (consignação de valor)
TA	-	05/2016 R$ 8.185.527.32 (consignação de valor)
TA	-	06/2016 R$ 82.335.092,61 (alteração de cláusula, consignação de valor e acréscimo de valor)
TA	-	07/2016 R$ 8.022.169,27 (inclusão de recursos)
TA	-	08/2016 R$ 662.357,07 (acréscimo de valor)
Objeto	-	Gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde Parelheiros

3.273ª Sessão Ordinária

ANÁLISE. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. CONTRATO DE GESTÃO. TERMOS ADITIVOS. SMS. Gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde. 1. Os termos aditivos devem especificar as alterações contratuais efetuadas, assim como exibir o cálculo ou detalhamento prévio para embasar os valores determinados. 2. Devem existir parâmetros robustos para estabelecimento dos limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagem de qualquer natureza, a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social. ACOLHIDOS. Votação unânime. TAs ACOLHIDOS excepcionalmente. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/000222/2014, TC/001055/2017 e TC/000656/2017, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA. Nesta sessão, a advogada Heloisa Helena Silva, OAB/SP 444.502, proferiu sustentação oral, nos termos do artigo 164 do Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, nos termos do relatório e voto do Relator, em acolher o edital de Chamamento Público 01/2014-SMS.G/NTCSS – Processo de Seleção 01/2014-SMS.G/NTCSS – e o Contrato de Gestão 01/2014-SMS.G/NTCSS.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO, consoante declaração de voto divergente apresentada, DOMINGOS DISSEI – Revisor e ROBERTO BRAGUIM, em acolher, excepcionalmente, os Termos de Aditamento 001/2014, 002/2016, 003/2016, 004/2016, 005/2016, 006/2016, 007/2016 e 008/2016.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator, que os julgou irregulares e exarou determinações.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 3 de maio de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator
JOÃO ANTONIO – Conselheiro, com declaração de voto, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do artigo 136 do Regimento Interno desta Corte

/smv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processos: TC/000222/2014
TC/002292/2014 (Apenso)
TC/001055/2017
TC/000656/2017

Interessados: Secretaria Municipal da Saúde
Organização Social Associação Saúde da Família (ASF)

Objeto: Acompanhamento do Edital de Chamamento nº 001/2014 (Processo de Seleção nº 001/2014-SMS.G/NTCSS), tendo por objeto a contratação de Organização Social para a prestação de serviços técnicos especializados de operacionalização, gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde que integram a Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Parelheiros, quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.
Acompanhamento dos trabalhos da Comissão Especial de Seleção de Organizações Sociais, referente ao Chamamento nº 001/2014.
Análises do Processo de Seleção nº 001/2014-SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão nº 001/2014 e dos Termos Aditivos nºs 01/2014, 02/2016, 03/2016, 04/2016, 05/2016, 06/2016, 07/2016 e 08/2016.
Acompanhamento da Execução do Contrato de Gestão nº 001/2014-NTCSS/SMS, celebrado entre o Município de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) e a Organização Social Saúde da Família (ASF).

Egrégio Plenário,

Trago para julgamento englobado os **TC/000222/2014, TC/002292/2014, TC/001055/2017 e TC/000657/2017** que tratam, respectivamente, do Acompanhamento do Edital de Chamamento nº 001/2014 (Processo de Seleção nº 001/2014-SMS.G/NTCSS), do Acompanhamento dos trabalhos da Comissão Especial de Seleção de Organizações Sociais referente ao Chamamento nº 001/2014, das Análises do Processe de Seleção nº 001/2014-SMS,G/NTCSS, do Contrato de Gestão nº 001/2014 e dos Termos Aditivos nºs 01/2014, 02/2016, 03/2016, 04/2016, 05/2016, 06/2016, 07/2016 e 08/2016 e do Acompanhamento da Execução do Contrato de Gestão nº 001/2014- NTCSS/SMS, celebrado entre o Município de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) e a Organização Social Associação Saúde da Família (ASF), tendo por objeto o gerenciamento e execução de serviços de saúde em unidades de saúde da rede assistencial da Supervisão Técnica de Saúde (STS) de Parelheiros.

1) TC/000222/2014

Trata o presente de Acompanhamento do Edital de Chamamento nº 001/2014 (Processo de Seleção nº 001/2014-SMS.G/NTCSS), tendo por objeto a contratação de Organização Social para a prestação de serviços técnicos especializados de operacionalização, gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde que integram a Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Parelheiros, quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.

Em Relatório inicial, a Auditoria concluiu pela existência de impropriedades no instrumento convocatório e pela necessidade de esclarecimentos por parte da Origem em determinados aspectos.

A sessão de abertura marcada originalmente para o dia 25/03/2014 foi adiada *sine die* pela Secretaria Municipal de Educação para reanálise do edital.

Como ato contínuo, foram apresentados esclarecimentos pela Origem, a qual, em breve síntese informou que: a) seriam adotadas as providências de revisão/regularização dos aspectos apontados nos itens 4.1.3, 4.1.5, 4.1.8, 4.1.10, 4.1.12, 4.1.13, 4.1.15, 4.1.16, 4.1.18, 4.1.19, 4.1.21 2 4.1.22, com a verificação quando da republicação do edital; b) dispõe de dados avaliativos da qualidade dos serviços prestados por meio de contrato dos contratos de gestão, mas não dispõe de estudos sobre a vantajosidade do tipo de modelo de gestão em relação à contratação direta; c) não pode haver interrupção na prestação dos serviços, sendo que a opção pela contratação de organizações sociais foi feita a partir de 2007 pelas gestões anteriores da Pasta e que uma mudança de modelo só poderia ser feita a médio e longo prazo; d) os critérios utilizados para a definição das equipes mínimas para cada tipo de serviço de saúde envolvido na futura contratação, informando os tipos de dados considerados para estipulação da metas de produção; e) a Comissão Especial de Seleção composta por 5 membros não afronta o previsto no normativo e assegura a qualidade dos serviços a ela designados; f) os valores foram estimados considerando os já praticados nas unidades geridas por contratos de gestão e nas que estavam abrangidas por convênio e, para o caso de novas unidades, tais valores foram aplicados no cálculo; g) foram incluídos valores para serviços específicos que estavam previstos sem despesa realizada nos contratos de gestão, serviços de limpeza e vigilância não incluídos nos convênios e que foram acrescidos de 6% na previsão de despesa com pessoal para dissídios coletivos; h) considera necessário a apresentação de envelopes distintos para melhor avaliar o programa de trabalho proposto e a proposta financeira da OS; i) deve ocorrer a atualização da versão dos sistemas e também dos dados informatizados; j) os indicadores de qualidade podem ser aprimorados e modificados ao longo do contrato e que um indicador pode ser substituído por outro, incentivando a OS a melhorar

seus processos para obtenção de melhor resultados; k) os descontos por não cumprimento de metas serão aplicados sobre o orçamento de custeio e que não há relação direta entre a redução de metas e a redução de custos; l) o objetivo da repactuação de metas de produção e de recursos humanos é a revisão das necessidades de saúde, informando que o percentual limitador para que ocorra a revisão (execução abaixo de 70%) decorre de consenso técnico, no sentido de que a realização de somente 70% necessita uma revisão de todo o planejamento da unidade, das necessidades de saúde e outros; m) as unidades não incluídas no processo de chamamento são geridas pela Administração Direta e assim deverão permanecer, à exceção do CAPS II Parelheiros que está em regime de convênio e que por suas características particulares assim deve continuar; n) a necessidade de pontuação para experiência em gestão deve-se ao fato de que a intenção é a valorização das organizações sociais com experiência na gestão de hospitais ou serviços de saúde para além da atenção básica e de serviços de emergência; o) o volume de produção é diretamente relacionado com o número de unidades gerenciadas e a pontuação do número de unidades é um indicador fidedigno do volume de produção que a OS gerencia; p) é teoricamente possível que o contratado cumpra as metas, mas descumpra cláusulas importantes do contrato de gestão, daí a necessidade de imposição de multa a ser descontada dos repasses; q) o atual Regulamento de Compras da OS obedece aos padrões definidos pela SMS, e a cláusula estabelece que a compra excepcional de insumos – exceto para o serviço de PS – deverá ser solicitada e autorizada pela Contratante para qualquer valor; r) em função das metas de produção estarem estabelecidas para unidades que realizam atendimento previamente agendado, não há possibilidade de ultrapassagem das metas estabelecidas sem prévia negociação do contrato; s) com relação às unidades de atendimento à demanda não agendada, foi estabelecido tão somente metas de manutenção de equipe mínima, sendo que eventual mudança nas necessidades ou o aumento da demanda que possa gerar acréscimos na equipe mínima será objeto de renegociação do contrato.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, após análise das justificativas apresentadas concluiu que a manifestação apresentada não elide os apontamentos, ratificando assim a conclusão alcançada no relatório inicial, apontando a necessidade de adoção de providências futuras por parte da Origem em relação a diversos aspectos.

Dessa forma, a Secretaria Municipal da Saúde foi novamente oficiada para se manifestar.

Em 13/05/2014 foram publicados a autorização para reabertura do procedimento e o aviso de chamamento, com divulgação do novo Edital e seus Anexos no Portal da Prefeitura do Município.

As manifestações da Secretaria Municipal da Saúde trouxeram aos autos novas informações.

Posteriormente, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu que o certame não reunia condições de prosseguimento, diante das seguintes irregularidades:

> 4.1 - Fragilidade na justificativa apresentada para o presente chamamento, 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 3.3.1).
> 4.2 - Não demonstração dos critérios e estudos relacionados aos dados utilizados na definição das metas de produção e de equipes mínima definidas para a nova contratação (item 3.3.2).
> 4.3 - Ausência de esclarecimentos para não inclusão de todas as unidades integrantes da Rede Assistencial da Supervisão de Saúde Parelheiros no futuro contrato (item 3.3.3).
> 4.4 - Falta de demonstração detalhada do valor máximo estimado para a contratação (item 3.3.4).
> 4.5 - Ausência de parecer da Assessoria Jurídica da SMS sobre a versão final do edital publicado em 13.05.14, o que desatende ao disposto no § 2º do art. 24 do DM nº 52.858/2011 (item 3.3.5).
> 4.6 - Não realização de reunião dos membros da Comissão de Avaliação para apreciação da última minuta do edital, em descumprimento do disposto nos §§ 5º e 6º do artigo 20, c/c inciso X do § 1º do artigo 24 e no artigo 19, todos do DM nº 52.858/2011 (item 3.3.6).
> 4.7 - Inadequação da justificativa para os índices contábeis adotados para demonstração da capacidade econômico-financeira das organizações sociais (item 3.3.7).
> 4.8 - Ausência de previsão de aprovação, por parte da SMS, do Regulamento para compras e para contratação de obras e serviços (item 3.3.8).
> 4.9 - Previsões no Edital (Anexo IV, subitens 4.13 e 4.14) e na Minuta de Contrato (subcláusula 4.3.6) que possibilitam a atuação da OS contratada como entidade interposta na contratação de médicos e outros profissionais que atuarão na atividade-fim do objeto da contratação (item 3.3.9).
> 4.10 - Previsão de análise do Plano de Trabalho atrelada, unicamente, ao critério de desclassificação e não ao critério de julgamento, o que contraria

o art. 30 do DM 52.858/11(item 3.3.10).

4.11 - Descrição da fórmula para apuração da Nota Final de Pontuação Técnica (NPT) com subtração da pontuação relativa ao documento técnico, o que não condiz com o critério de pontuação adotado para fins de atribuição da pontuação máxima (item 3.3.10).

4.12 - Falta de informações e de detalhamento sobre os processos de integração territorial entre os equipamentos de saúde e equipes na região, previstos na subcláusula 4.1.2.4 da Minuta de Contrato (item 3.3.11).

4.13 - Fragilidade na escolha dos indicadores de avaliação da qualidade dos serviços, descritos no Anexo IV da Minuta de Contrato (item 3.3.12).

4.14 - Falta de justificativa para os percentuais de representatividade das linhas de serviço sobre o custeio mensal previstos no Anexo da Minuta de Contrato de Gestão (item 3.3.13).

4.15 - Ausência de dados técnicos referenciais para justificar a adoção do percentual de 15% de não cumprimento das metas de produtividade, que não implicará em desconto no custeio mensal (item 3.3.13).

4.16 - Falta de embasamento para a previsão de desconto único de 10% quando da realização de menos de 85% das metas de produção estabelecidas, sem que haja coerência entre o percentual de desconto a ser aplicado e a execução das metas. (item 3.3.13).

4.17 - Ausência de dados técnicos para consubstanciar e esclarecer o critério adotado na subcláusula 10.2.6 da Minuta de Contrato, que prevê a repactuação de metas de produção e de recursos humanos, por meio de aditamentos contratuais, no caso de execução abaixo de 85% das metas de produção assistencial por período maior de 3 (três) meses consecutivos (item 3.3.13).

4.18 - Previsão na subcláusula 11.1.4 iii de que os valores de multas serão descontados dos pagamentos devidos à Contratada (item 3.3.14).

4.19 – Inconsistências numéricas nos itens constantes do Edital (item 3.3.15)

Como ato contínuo, esta Relatoria, diante das significativas alterações promovidas no edital de chamamento público, dos esclarecimentos prestados pela Origem, e, também da complexidade do processo de aperfeiçoamento na modelagem proposta, assinalou que os apontamentos feitos não impediam a continuidade do certame condicionando a assinatura do ajuste à prévia análise desta Corte. Nessa ocasião houve determinação para que o procedimento fosse acompanhado, o que foi realizado no TC/002292/2014.

Posteriormente, os autos foram encaminhados à Assessoria Jurídica de Controle Externo, a qual se manifestou no sentido de que, dos 19 apontamentos feitos pela Auditoria, 4 remanesciam (itens 4.4, 4.5, 4.7 e 4.9), 6 eram passíveis de relevação ou saneamento (itens 4.1, 4.3, 4.6, 4.8, 4.18 e 4.19) e, ainda, outros 9 possuíam caráter técnico (itens 4.2, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16 e 4.17), acompanhando a Auditoria em relação a tais aspectos.

Novamente, a Secretaria Municipal da Saúde foi oficiada, tendo o Sr. Secretário, José de Filippi Junior, em breve síntese informado que: a) a SMS não dispõe, no curto prazo, de condições para adotar outro modelo de contratação, senão o proposto no chamamento em tela, o qual tem se mostrado vantajoso em relação à gestão direta pelos estudos acadêmicos e doutrinas, citando as pretendidas alterações contratuais e a reorganização das bases territoriais por Supervisão Técnica de Saúde; b) as equipes mínimas foram definidas considerando os critérios para credenciamento e habilitação dos serviços previstos no SUS, a capacidade instalada existente na unidade de saúde e as diretrizes e prioridades da SMS; c) as unidades não incluídas no processo de chamamento são geridas pela Administração Direta e assim deverão permanecer; d) o valor estimado considera a estimativa global por item de despesa das unidades contempladas, os valores relacionados aos serviços de limpeza e vigilância, além de 6% sobre as despesas com pessoal para garantir os dissídios coletivos; e) na medida em que as alterações sugeridas no parecer da assessoria jurídica da SMS foram efetuadas, considera que houve aprovação da versão final do Edital; f) constam do processo os pronunciamentos dos membros da Comissão de Avaliação, por meio de memorandos, mensagens eletrônicas e reuniões presenciais para apreciação e deliberação acerca da minuta do contrato de gestão; g) a SMS buscou apurar o nível de liquidez de Organizações Sociais (OSs) voltadas às atividades da saúde, em razão da inexistência de entidade representativa da classe/categoria, tendo utilizado os dados dos balanços de OSs publicados em jornais oficiais e de grande circulação; h) os atuais Regulamentos de Compras das OSs sob contrato de gestão obedecem às padronizações definidas pela Pasta; i) há impossibilidade da contratação direta dos profissionais e que seria em caráter extraordinário, não restando outra alternativa, sob pena de comprometimento dos serviços prestados aos usuários dos equipamentos de saúde; j) os critérios de avaliação e pontuação foram reavaliados e "diante da complexidade de julgamento objetivo do Plano de Trabalho, adotamos o critério de classificação objetiva"; k) houve um equívoco na interpretação do "traço"(-) como sinal aritmético de subtração, enquanto a leitura correta deveria ser "hífen" (significando junção), sendo que no julgamento foi considerado a soma dos itens e que nos editais subsequentes foi incluído o sinal de adição na fórmula; l) a integração territorial dar-se-á por meio das equipes técnicas da Organização Social contratada com as do gestor, Coordenadoria Regional e Supervisão Técnica de Saúde, com base nas diretrizes estabelecidas para as redes de saúde e dos diversos tipos de equipamentos de saúde envolvidos;

m) os indicadores de qualidade podem ser aprimorados e modificados ao longo do contrato em busca de melhores resultados; n) reitera as manifestações anteriores, no sentido de que os descontos por descumprimento das metas "serão aplicados sobre o orçamento de custeio, e que não há relação direta entre a redução das metas e a redução de custos"; o) o objetivo da repactuação das metas é a revisão das necessidades de saúde e da região.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, em nova manifestação concluiu que a defesa apresentada não trouxe novos elementos capazes de alterar os apontamentos anteriores, ratificando assim as conclusões já alcançadas.

Ato contínuo, nos termos do despacho de fls. 861/867, esta Relatoria autorizou a assinatura do respectivo Contrato de Gestão.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo ratificou os pareceres anteriores em relação aos achados de auditoria remanescentes, notadamente os itens 4.4, 4.5, 4.7 e 4.9 do relatório de Auditoria, assinalando que os apontamentos referentes aos itens 7.1 e 7.2 não têm o condão de macular o certame.

A Assessora Jurídica Chefe, por sua vez, entendeu que em face do r. despacho do Conselheiro Relator, no sentido de autorizar a assinatura do contrato de gestão restaria prejudicada a retomada dos mencionados questionamentos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento do Edital de Chamamento em análise pelo conhecimento da Representação e requereu a sua improcedência.

Encerrando a instrução, a Secretaria-Geral opinou pelo acolhimento do Edital de Chamamento nº 001/2014.

2) TC/002292/2014 (Acompanhante)

Trata o presente do acompanhamento dos trabalhos da Comissão Especial de Seleção de Organizações Sociais referente ao Chamamento nº 001/2014 (Processo de Seleção nº 001/2014-SMS.G/NTCSS), tendo por objeto a contratação de Organização Social (OS) para a prestação de serviços técnicos especializados de operacionalização, gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde que integram a Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de Parelheiros.

A abertura do procedimento ocorreu na sessão pública realizada em 30/05/2014, e conforme Ata da Comissão Especial de Seleção pulicada no Diário Oficial da Cidade em 04/06/2014, após análise da documentação apresentada no Envelope 1 foram habilitadas as 2 organizações sociais participantes da seleção:

- Associação Saúde da Família
- Pró-Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar

De acordo com o apurado pela Auditoria, a sessão pública para abertura do Envelope 2 foi realizada em 26/06/2014 e os procedimentos nela adotados foram conduzidos conforme o previsto no Edital.

Após determinação desta Relatoria para análise dos aspectos referentes aos conteúdo das impugnações existentes, avaliações da propostas e demais elementos que compõem as etapas subsequentes, a Auditoria concluiu que: a) os procedimentos adotados pela Comissão Especial de Seleção na etapa de análise e julgamento não foram conduzidos conforme o previsto no Edital, pois o cálculo efetuado para a apuração da Nota Final de Pontuação Técnica está em desacordo com o estabelecido na fórmula prevista no subitem 8.2.3.2 do edital, e de outro lado, a fórmula prevista no mencionado subitem evidenciou-se falha, em razão de não se adequar para o alcance da pontuação máxima de 100 pontos estabelecida para o critério "Experiência e Documento Técnico" (apontamento constante do relatório de acompanhamento de edital); b) os atestados/certificados originais apresentados pela ASF para fins de comprovação de experiência técnica não comprovam as informações constantes dos quadros resumos elaborados pela entidade e que foram considerados pela Comissão Especial de Seleção para fins de atribuição da pontuação relativa ao critério Experiência; c) a forma estabelecida no Edital para classificação do Plano de Trabalho, sem avaliação e pontuação relacionada ao seu conteúdo, não ofereceu condições para comparação das despesas estimadas pelas organizações sociais participantes com as despesas incluídas nas propostas financeiras apresentadas.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, com base no parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo nos autos do TC/000222/2014, que este acompanha, manifestou-se no sentido de que não há mácula a inviabilizar a aceitação do certame analisado e requereu o acolhimento de todos os atos examinados nestes autos.

3) TC/001055/2017

Cuida o presente das análises do Processo de Seleção nº 001/2014-

SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão nº 001/2014 e dos Termos Aditivos nº 01/2014, 02/2016, 03/2016, 04/2016, 05/2016, 06/2016, 07/2016 e 08/2016, firmados entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Organização Social Saúde da Família, tendo por objeto o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da rede assistencial da Supervisão Técnica de Saúde (STS) de Parelheiros.

Após exame, a Auditoria elaborou os Relatórios de Análise de Procedimento de Seleção, de Contrato de Gestão e dos Termos Aditivos, cuja conclusão foi pela presença das seguintes irregularidades:

Análise do Processo de Seleção nº 001/2014-SMS.G/NTCSS:

4.1 - A OS não apresentou nova certidão de regularidade perante a fazenda estadual quando da assinatura do contrato, embora a anterior estivesse vencida (subitem 3.3.b);

4.2 - As metas operacionais constantes do programa de trabalho da Organização Social não indicam melhoria de eficiência e qualidade do serviço (subitem 3.4.c);

4.3 - Os indicadores de qualidade previstos no plano de trabalho não são suficientes para avaliar o desempenho e qualidade na prestação dos serviços (subitem 3.4.d);

4.4 - No julgamento dos programas de trabalho não foram observados os critérios de economicidade e de otimização dos indicadores objetivos de eficiência e qualidade do serviço (subitem 3.5.a e b);

4.5 - O plano de trabalho foi considerado como critério de classificação e não de julgamento, de forma que não houve pontuação e avaliação, o que contraria o art. 30 do DM 52.858/11 (item 3.6).

Análise do Contrato de Gestão nº 001/2014-SMS.G/NTCSS:

8.1 - Fragilidade na justificativa apresentada pela Origem para o presente contrato, devido à falta de demonstração da vantajosidade na adoção do contrato de gestão em comparação a gestão direta dos serviços de saúde, especialmente quanto à produtividade, melhoria de indicadores de saúde e indicadores epidemiológicos, satisfação de usuários e também quanto à eficiência nos gastos públicos em relação aos objetivos alcançados (item 2.1);

8.2 - Não consta no processo a atualização da Portaria nº 223/13, realizada através da Portaria nº 146/14, que altera a composição da comissão de

Avaliação do Contrato (item 4.1.a).

8.3 - Não houve reunião para análise e aprovação da minuta do contrato com quórum mínimo exigido em Lei (item 4.1.e).

8.4 - Não consta no processo despacho exarado pelo Secretário Municipal de Saúde autorizando explicitamente a contratação pelo período de 12 meses, em desacordo com o § 1º do art. 6º da LM 14.132/06, nem há publicação neste sentido no DOC (itens 5.1 e 5.2)

8.5 - As notas de empenho não são suficientes para atender as despesas previstas para o exercício (item 6.1);

8.6 - 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);

8.7 - Ausência, no site CENTS, de algumas informações exigidas no § 1º do art. 3º do DM 52.830/11 (subitem 7.2.b);

8.8 - Não foram demonstrados dados técnicos referenciais que justifiquem as metas de produção estabelecidas no contrato (item 7.4);

8.9 - Embora haja metas e prazos de execução estipulados no contrato, existem fragilidades nos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade dos serviços. (item 7.5);

8.10 - 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 (item 7.6);

8.11 - Falta de referência no contrato de gestão ao inventário de bens móveis e imóveis realizado pela contratada e ausência do termo de permissão de uso referido no item 5.6 do contrato (item 7.9);

8.12 - Falta de vedação no contrato de gestão da atuação da OS como entidade interposta na contratação de médicos e outros profissionais que atuarão na atividade-fim do objeto da contratação (item 7.10).

Análise do Termo Aditivo nº 001/2014:

9.1 - Fragilidade da justificativa apresentada para celebração do aditamento, já que não foram apresentados documentos que demonstrem a necessidade dessas instalações ou da remoção de pessoal (item 3.1);

9.2 - Não foi apresentada especificação das alterações, tampouco cálculo

ou detalhamento prévio para embasar os valores determinados no termo aditivo (item 3.2, 3.5.a e 3.5.b);
9.3 - A Organização Social não apresentou certidão de regularidade perante a Fazenda Municipal. Também não consta nos autos a demonstração da situação econômico-financeira da Associação (item 3.4);
9.4 - Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (subitem 4.1.a e 4.1.b);
9.5 - Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
9.6 - 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 artigo 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2).
9.7 - Não consta no TA cláusula que descrimine os bens públicos cujo uso será permitido, como prevê a Lei nº 14.132/06. Também não consta inventário prévio dos bens objeto da permissão, tampouco relação destes anexos ao TA (itens 7.3 e 7.4).

Análise do Termo Aditivo nº 002/2016:
8.1 - Fragilidade na justificativa apresentada para as alterações do Termo de Aditamento propostas (item 3.1);
8.2 - Não consta no TA Plano Orçamentário de Custeio aprovado para o período de outubro/2015 a julho/2017 (item 3.1);
8.3 - Não foi apresentada análise crítica dos valores apresentados pela OS referente ao 23º mês do contrato; e não foi apresentado plano orçamentário para os demais meses objeto do TA (item 3.2);
8.4 - A OSS não apresentou inscrição no CNPJ, tampouco certidão de regularidade perante a Fazenda Municipal. Também não consta nos autos a demonstração da situação econômico-financeira da Associação (item 3.4);
8.5 - Não consta no TA Plano Orçamentário de Custeio referente ao 24º ao 36º mês do contrato (item 3.5.b);
8.6 - Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (subitem 4.1.a e 4.1.b);
8.7 - Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo

pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
8.8 - O empenho é suficiente, porém as notas de empenho foram emitidas intempestivamente (item 6.1);
8.9 - 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 artigo 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2).

Análise do Termo Aditivo nº 003/2016:
8.1 - Não foi apresentada análise crítica dos valores determinados no termo aditivo (item 3.2);
8.2 - A Organização Social não apresentou certidão de regularidade perante a Fazenda Estadual. Também não consta nos autos a demonstração da situação econômico-financeira da Associação (item 3.4);
8.3 - Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (subitem 4.1.a e 4.1.b);
8.4 - Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
8.5 - As notas de empenho foram suficientes para atender as despesas previstas para o exercício, porém foram emitidas intempestivamente (item 6.1);
8.6 - 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 artigo 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2).

Análise do Termo Aditivo nº 004/2016:
8.1 - Não foi apresentada justificativa para o aditamento (item 3.1);
8.2 - Não foi apresentado cálculo ou detalhamento prévio para embasar os valores determinados no termo aditivo (item 3.2);
8.3 - A Organização Social não apresentou inscrição no CNPJ, inscrição no cadastro de contribuintes municipal, tampouco a demonstração da situação econômico-financeira da Associação (item 3.4);
8.4 - Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (subitem 4.1.a e 4.1.b);

8.5 - Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
8.6 - As notas de empenho foram suficientes para atender as despesas previstas para o exercício, porém foram emitidas intempestivamente (item 6.1);
8.7 - 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 artigo 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
8.8 - O TA anexado aos autos está incompleto (apenas páginas ímpares), sem a assinatura dos contratantes (item 7.1).

Análise do Termo Aditivo nº 005/2016
8.1 - Fragilidade na justificativa apresentada, sem maiores informações e dados para basear a solicitação (item 3.1);
8.2 - Não foi apresentado cálculo ou detalhamento prévio para embasar os valores determinados no termo aditivo (item 3.2);
8.3 - Não foi apresentada nova minuta do TA, a ser aprovada pela assessoria jurídica, após as alterações sugeridas por esta e antes do despacho de autorização (item 3.3).
8.4 - A Organização Social não apresentou inscrição no CNPJ, inscrição no cadastro de contribuintes municipal, tampouco demonstração da situação econômico-financeira da Associação (item 3.4);
8.5 - Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (subitem 4.1.a e 4.1.b);
8.6 - Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
8.7 - As notas de empenho foram suficientes para atender as despesas previstas para o exercício, porém foram emitidas intempestivamente (item 6.1);
8.8 - 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 artigo 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
8.9 - Não consta no TA cláusula que descrimine os bens públicos cujo uso será permitido, observadas as regras da Lei nº 14.132/06. Também não

consta inventário prévio dos bens objeto da permissão, tampouco relação destes anexos ao TA (itens 7.3 e 7.4).

Análise do Termo Aditivo nº 006/2016:
8.1 - A SMS não apresentou justificativa quanto à adição de valores de investimento para implantação de Residência Terapêutica – Parelheiros (item 3.1)
8.2 - Não foi apresentado cálculo ou detalhamento para embasar os valores determinados no Termo Aditivo (item 3.2);
8.3 - A Organização Social não apresentou inscrição no CNPJ, inscrição no Cadastro de Contribuintes Municipal, tampouco demonstração da situação econômico-financeira da Associação (item 3.4).
8.4 - Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (subitem 4.1.a e 4.1.b);
8.5 - Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
8.6 - A publicação do Despacho de Retiratificação não foi encontrada no DOC e o carimbo do Setor de Publicação está ilegível (item 5.2);
8.7 - Valor empenhado é insuficiente para atender a despesa do exercício e as notas de empenho foram emitidas intempestivamente (item 6.1).
8.8 - 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 artigo 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2).
8.9 - Não consta no TA cláusula que descrimine os bens públicos cujo uso será permitido, inventário prévio dos bens objeto da permissão, tampouco relação destes anexos ao TA (itens 7.3 e 7.4).

Análise do Termo Aditivo nº 007/2016:
8.1 - Não foi apresentada justificativa para o aditamento, contrariando os princípios da transparência e indisponibilidade do interesse público (art. 81 da LOM/SP) (item 3.1);
8.2 - Não foi apresentada análise crítica dos valores determinados no termo aditivo (item 3.2)
8.3 - A Organização Social não apresentou comprovação de inscrição no CNPJ, inscrição no cadastro de contribuintes municipal, tampouco

demonstração da situação econômico-financeira da Associação (item 3.4);
8.4 - Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (subitem 4.1.a e 4.1.b);
8.5 - Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
8.6 - Não consta nos autos do processo administrativo o Despacho exarado pelo Secretário Municipal da Saúde autorizando a assinatura do Termo Aditivo, tampouco a publicação no DOC (itens 5.1 e 5.2).
8.7 - Valor empenhado insuficiente para atender a despesa de custeio que deve ser realizada ainda no exercício, já que se trata de pagamento de 13º salário (item 6.1).
8.8 - 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 artigo 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
8.9 - O TA anexado aos autos está incompleto: não consta a página com as assinaturas dos contratantes (item 7.1).

Análise do Termo Aditivo nº 008/2016:
8.1 - Não foi apresentada justificativa para a alteração do Plano Orçamentário de custeio e o Custeio Total por Unidade, tampouco quanto à inclusão de recursos para pagamento da 2ª parcela do dissídio coletivo (item 3.1);
8.2 - Não foi apresentado cálculo ou detalhamento prévio para embasar os valores determinados no termo aditivo (item 3.2);
8.3 - A Organização Social não apresentou comprovante de inscrição no CNPJ, inscrição no cadastro de contribuintes municipal, tampouco demonstração da situação econômico-financeira da Associação (item 3.4);
8.4 - A alteração da cláusula 2.1 do Contrato, bem como as alterações do Plano Orçamentário de Custeio e o Custeio Total por Unidade não constam como objeto do aditamento (item 3.5.a).
8.5 - Não há detalhamento do recurso de custeio incluído para pagamento da 2ª parcela do dissídio coletivo (item 3.5.b);
8.6 - Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (subitem 4.1.a e 4.1.b);

8.7 - Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
8.8 - As notas de empenho foram emitidas intempestivamente (item 6.1);
8.9 - 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 artigo 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2).
8.10 - Não consta no processo a publicação do inteiro teor do Termo Aditivo no DOC (item 7.1).

Após manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo, os responsáveis[1] foram intimados para apresentação de defesa.

Embora regularmente intimados, a Sra. Ana Cláudia Borja Ribeiro Lima, a Sra. Celia Cristina Pereira Bortoleto e a Sra. Miriam Martho de Moura deixaram transcorrer *in albis* o prazo assegurado para oferecimento de defesa.

As defesas apresentadas pela Sra. Katia Cristina Bassichetto e pelo Sr. Paulo de Tarso Puccini dizem respeito apenas às suas respectivas atuações à época, enquanto exerciam cargos na SMS, não oferecendo alegações quanto aos apontamentos da Auditoria.

O Sr. Alexandre Rocha dos Santos Padilha não apresentou defesa, apenas ratificou as alegações dos demais responsáveis.

Dessa forma, os demais intimados[2] trouxeram aos autos, em síntese, as seguintes informações: 1) todos os documentos que comprovam a regularidade fiscal da entidade foram apresentados quando da apresentação da proposta, bem como da assinatura do instrumento, sendo que a inexistência da referida certidão representa falha procedimental irrelevante; 2) até a data da análise da documentação jurídica e fiscal do certame, a certidão de regularidade fiscal perante a Fazenda Estadual estava vigente, não comprometendo a habilitação da entidade e, ainda que não tenha sido apresentada na data da assinatura do contrato a ASF é uma entidade isenta de inscrição estadual, o que leva a conclusão de que tal exigência quando da fase de seleção seria dispensável; 3) foram apresentados pela ASF todos os documentos exigidos no edital de

[1] Foram oficiados/intimados os seguintes responsáveis: Katia Cristina Bassichetto, Paulo de Tarso Puccini, Representante legal da Associação Saúde da Família, Maria Eugência Lemos Fernandes, Wilson Modesto Pollara, Alexandre Rocha Santos Padilha, Maria Isabel Ribeiro de Campos, José de Filippi Junior, Celia Cristina Pereira Bortoleto, Miriam Martho de Moura e Ana Claudia Borja Ribeiro Lima.
[2] Representante legal da ASF, Sra. Maria Eugênia Lemos Fernandes, Sra. Maria Isabel Ribeiro de Campos

Chamamento Público; 4) as metas foram estabelecidas estrategicamente pela SMS e não pela entidade, nem mesmo hipoteticamente como, equivocadamente, entendido pela equipe auditora; 5) em relação à equipe mínima (assegurar melhoria na qualidade dos serviços) enfatizou que não se deve confundi-la com equipe necessária (prover o objeto contratual), isso porque a equipe necessária para prover os serviços de saúde da região fora dimensionada pela Coordenação Regional de Saúde Sul e sua respectiva Supervisão Técnica de Saúde, levando em consideração a capacidade instalada, horário de funcionamento, perfis assistenciais e diretrizes de SMS; 6) o quadro de metas foi estabelecido pela Administração Pública, assim como os indicadores para avaliação de desempenho e qualidade na prestação dos serviços; 7) a seleção dos indicadores apresentados na Matriz de Indicadores de qualidade buscou incentivar intervenções da Contratada que visem a qualidade nos processos de trabalho nas unidades de saúde objeto do Contrato para a consecução dos objetivos de SMS, como por exemplo: acompanhamento de pré-natal, registro das informações; aferição da escuta dos usuários nas unidades de saúde e o efetivo funcionamento dos Conselhos Gestores; 8) os indicadores provocam a integração de ações de educação permanente da OS com a SMS; 9) os indicadores são acompanhados mensalmente e avaliados trimestralmente em reunião ordinária da Comissão Técnica de Acompanhamento dos Contratos de Gestão, os quais deverão ser atualizados e modificados de acordo com as avaliações e o desenvolvimento das ações do contrato; 10) a qualidade na prestação dos serviços será aferida quando da avaliação pelas áreas técnicas e pelos resultados de estudos realizados na região, de modo que os indicadores estabelecidos no contrato se apresentam como ferramenta de aferição objetiva e eficiente para o alcance dos resultados pretendidos pela SMS; 11) a opção pelo Contrato de Gestão não se deu por vantajosidade econômica ou por modelo de gestão, mas, essencialmente pela possibilidade prontamente viável e legal de cumprir com a função gestora do SUS no município de São Paulo em relação aos serviços prestados à população; 12) estudos comparativos de unidade de gestão de SMS e unidades de contrato de gestão necessitam de metodologia de pesquisa bem estabelecida, com fontes de dados comparáveis, entre outros com prospecção de resultados econômicos financeiros a longo prazo que impactam no Orçamento Municipal, sendo que várias pesquisas no setor acadêmico têm sido efetuadas demonstrando a vantajosidade desse tipo de modelo, com recortes específicos, no entanto, a Secretaria não dispõe de estudos comparativos no Município de São Paulo, cujos contratos de gestão obedecem a um modelo bem particular, com a gestão de unidades de saúde de um determinado território; 13) o Decreto nº 58.258/11 estabelece a economicidade e a otimização dos indicadores objetivos de eficiência e qualidade do serviço, no mais, é imperioso observar que, embora a documentação técnica das participantes não integrasse, a rigor, o projeto de trabalho, sua apresentação possibilitou a demonstração de estudos pertinentes à área de atuação e de satisfação dos usuários, prezando-se, portanto, pela qualidade do serviço; 14) a economicidade é item devidamente preenchido, posto que o edital contempla o detalhamento do volume de recursos financeiros destinados para cada tipo de custeio, a serem especificados

conforme o plano orçamentário; 15) a presença de elementos essenciais e obrigatórios nos conteúdos de cada item exigido do Plano de Trabalho, bem como a avaliação se estes estão adequados tecnicamente permitiu atribuir a respectiva pontuação; 16) a finalidade da metodologia de avaliação e pontuação das propostas foi de permitir ampla participação das entidades qualificadas no Município, conforme condições do Edital, e ter subsídios para escolher a que melhor atenda aos interesses públicos, observando-se que a melhor proposta é aquela que respeita os aspectos técnicos exigidos para cumprimento deste objeto específico e apresenta a melhor oferta financeira, de forma combinada, considerando a viabilidade e qualidade da proposta; 17) o Plano de Trabalho não é exigido como parâmetro para a classificação final; 18) o item 7 do Contrato em tela explicita todas as condições de financiamento do contrato, em especial a periodicidade de 12 meses para custeio; 19) os empenhos fracionados atendiam orientação da própria Prefeitura, que, na época não permitia emissão de empenhos globais; 20) o apontamento quanto à inadequação do elemento de despesa utilizado possui natureza formal; 21) não é novidade que o critérios de avaliação dos contratos de gestão constituem a faceta mais complexa desse tipo de ajuste, e no caso da rede municipal de saúde de SP, o estabelecimento desses critérios compete a um órgão técnico específico, denominado de Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde; 22) a eleição das metas e dos indicadores sempre envolverá alguma margem de subjetividade no que se refere à eleição de quais os itens mais adequados para medição dos resultados do serviço de atendimento à saúde; 23) a SMS realizou um estudo comparativo entre os salários praticados pelas Organizações Sociais e constatou que os valores salariais praticados pela Associação Saúde da Família estão dentro dos limites e critérios estipulados no Contrato de Gestão; 24) as atividades de gerenciamento, objeto do ajuste, são desenvolvidas diretamente pela entidade, não havendo terceirização da atividade fim, apenas para atividades meio, como por exemplo, a contratação de segurança, limpeza, ambulâncias, etc; z) ao longo do ajuste, houve a necessidade de realização de Termos Aditivos para o desenvolvimento de novas ações, todas correlatas ao objeto principal a serem fomentadas pela parceria estabelecida; 25)para cada Termo Aditivo instrumentalizado, a entidade apresentou os planos orçamentários de custeio, prevendo os respectivos cenários e no tocante aos valores apresentados, todos os levantamentos foram devidamente sopesados dentro da razoabilidade esperada, inclusivo os Termos Aditivos Sétimo e Oitavo preconizaram situação prevista em lei; 26) não foi elencado no rol de atividades do Conselho de Administração a necessidade de aprovação de cada Termo Aditivo.

Ao analisar os esclarecimentos prestados, a Auditoria: (i) retificou o item 4.1 da análise do Processo de Seleção; (ii) considerou parcialmente solucionado o item 8.7 do Contrato de Gestão quanto ao atendimento aos incisos I, V, VI e VII do parágrafo 1º do artigo 3º do Decreto Municipal nº 52.858/11 e ratificou quanto ao não atendimento ao inciso VIII do parágrafo 1º do artigo 3º do Decreto Municipal nº 52.858/11; (iii) considerou parcialmente

retificado o item 8.2 da conclusão 8.2 da conclusão da análise do TA 003/2016 quanto à certidão de regularidade da Fazenda Estadual e ratificou quanto às ausências de certidão de regularidade perante a Fazenda Municipal, bem como à demonstração da situação econômico-financeira e inscrição no CNPJ. Manteve os demais apontamentos assinalados na análise inicial.

Por seu turno, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, com exceção dos itens 2.12 e 2.22 do Relatório que foram considerados parcialmente solucionados, opinou pela irregularidade dos instrumentos analisados. Quanto aos itens 2.26, 2.11, 2.17, 2.18 e 2.26 do Relatório, submeteu ao Conselheiro a possibilidade de relevação.

A AJCE salientou que o Supremo Tribunal Federal (STF), por votação majoritária, julgou parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 1923) dando interpretação conforme a Constituição Federal às normas que dispensa licitação em organizações sociais para a prestação de serviços públicos de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação ao meio ambiente, cultura e saúde.

A respeito do assunto, a AJCE vem entendendo que, por não se enquadrarem em terceirização, os contratos de gestão não deveriam ser computados no cálculo de despesa com pessoal para efeito da apuração dos limites estabelecidos no âmbito a Lei de Responsabilidade Fiscal, daí o entendimento pelo afastamento dos apontamentos correspondem a esses itens.

Registrou também a existência de estudo realizado no TC/010122/2017, utilizado para subsidiar o parecer das Contas do Exercício de 2017 do Poder Executivo do Município de São Paulo, no qual o Pleno desta Corte expediu determinação de alerta à Prefeitura do Município e à Secretaria de Finanças para que atentem para o risco fiscal decorrente do significativo aumento das despesas com pessoal embutidas no Contratos de Gestão e Convênios, especialmente nas Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento dos ajustes e, alternativamente, a aceitação dos efeitos jurídicos pretéritos.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria-Geral consignou que, nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal mencionada pela AJCE, considera-se válida a prestação de serviços públicos não exclusivos por Organizações Sociais em parceria com o poder público, com determinação para que a celebração de Convênio com tais entidades deve ser conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios constitucionais

que regem a Administração Pública. Assim, as Organizações Sociais não estão sujeitas às regras formais dos incisos do artigo 37 da CF, de que seria exemplo a regra de licitação, mas sim apenas à observância do núcleo essencial dos princípios definidos no "caput".

Nesse sentido, consignou o entendimento da Assessoria Jurídica de Controle Externo no sentido de que, por não se enquadrarem em terceirização, os contratos de gestão não deveriam ser computados no cálculo de despesa com pessoal para efeito de apuração dos limites estabelecidos no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, opinou pela irregularidade dos instrumentos tratados nestes autos.

4) TC/000656/2017

Cuida o presente de Acompanhamento da Execução do Contrato de Gestão nº 001/2014-NTCSS/SMS, no período de setembro/2014 a janeiro /2017, celebrado entre o Município de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) e a Organização Social Associação Saúde da Família, tendo por objeto o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da rede assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de Parelheiros.

Após análise, a Auditoria elaborou Relatório de Execução Contratual, cuja conclusão segue transcrita abaixo:

> 4.1 - Não há designação formal de gestores do contrato de gestão nº 001/2014 para acompanhamento in loco por parte da Supervisão Técnica de Saúde de Parelheiros, descumprindo o item 6.1.1 do contrato de gestão (item 3.2).
> 4.2 - A CTA não está desempenhando suas atribuições adequadamente, eis que: à exceção do 1º trimestre/2015, todas as reuniões foram realizadas intempestivamente; na maioria das reuniões realizadas pela CTA não houve evidências da participação de todos os seus integrantes; e não houve a elaboração de relatórios oficiais conclusivos das reuniões, bem como o encaminhamento à CAF (item 3.2.2);
> 4.3 - A CAF está ausente nas análises dos relatórios da CTA relativos à execução do CG nº 001/2014, ficando prejudicadas as análises dos relatórios anuais, de sua atribuição, em descumprimento ao § 2º do artigo 8º da LM 14.132/2006 e ao artigo 40, caput, do DM nº 52.858/11. (itens

3.2.3 e 3.2.4);

4.4 -O Comitê instituído pela Portaria nº 1801/2015-SMS.G não está atuando na análise dos relatórios da CTA, conforme previsto em seu artigo 2º, item III (item 3.2.3);

4.5 - Houve gastos com materiais permanentes no total de R$ 153.425,47, sem a devida cobertural contratual, sendo necessária a autorização da SMS para tais despesas, formalizada através de termo aditivo (item 3.2.5);

4.6 - O controle de ponto dos funcionários é frágil e pouco eficiente para controlar o ponto e assiduidade dos funcionários do CG nº 001/2014, pois utiliza o preenchimento manual do caderno de frequência (item 3.3.3);

4.7 - Os registros das despesas com serviços terceirizados no sistema WEBSAASS são efetuados intempestivamente, prejudicando a transparência das informações e controle desse tipo de gasto (item 3.4.2);

4.8 - Nas visitas in loco, houve reclamações recorrentes quanto à entrega de materiais de qualidade inferior pela empresa terceirizada COR LINE Sistema de Serviços Ltda. (item 3.4.2);

4.9 - Verifica-se volume significativo de transações financeiras envolvendo contas de outros contratos de gestão e de convênios. Tal evidência conflita com o item 7.1.5. do contrato e do Artigo 50 do DM 52.858/11 que veda expressamente a utilização de contas diferentes para movimentação financeira do contrato (item 3.5.1-a);

4.10 - Houve atraso na entrega das prestações de contas referente aos períodos de outubro/2014, janeiro de 2015, maio de 2015, julho de 2015, outubro de 2015, janeiro de 2016 e setembro de 2016 (item 3.5.1-b);

4.11 - O contrato passou por um total de 10 meses sem previsão orçamentária, outubro de 2015 a julho de 2016, em oposição ao item 7.2.2. do contrato que determina a necessidade de definição do plano orçamentário para 12 meses (item 3.5.2);

4.12 - Foi identificada a falta de R$ R$3.691.826,55 na conta específica do contrato. Tais valores compõe o repasse de R$6.780.001,69, referente à nota de empenho 630/2015 e NLP 2.480, cuja transferência foi realizada em 06.01.15 (item 3.5.4.1);

4.13 - A data de pagamento que consta da Nota de Liquidação e Pagamento n° 2.480, 21.01.15, é diferente da data da transação financeira efetivamente realizada, 06.01.15 (item 3.5.4.2);

4.14 - Há divergência de informação sobre dois pagamentos do dia 03.03.2016, referentes às Notas de Liquidação e Pagamento n°

29.009/2016 e 29.017/2016. Os registros do sistema SOF apresentam os pagamentos como relacionados ao contrato 001/2014, mas evidências apresentadas pela OS mostram o contrário (item 3.5.4.3).

4.15 – As prestações de contas não apresentam os valores reais de rendimentos de aplicação financeira no período, apresentando uma diferença de R$ 14.164,42. (item 3.5.6.1).

4.16 - As prestações de contas apresentadas não representam a realidade na execução do contrato. Ao considerar-se as receitas repassadas e os rendimentos financeiros reais frente às despesas declaradas, temos um volume de gastos não justificados de R$5.431.852,88. Caso não seja apresentada justificativa para tal diferença deve-se proceder à glosa dos valores em repasses futuros (item 3.5.6.2).

4.18 - Os saldos apresentados nas prestações de contas de agosto/15, setembro/15 e outubro/15 estão incorretos (item 3.5.6.3).

4.19 - A atuação do NTCSS na fiscalização do contrato é ineficiente no sentido de detectar incorreções e atuar junto à contratada visando corrigir erros e omissões ao longo da execução contratual (item 3.5.6).

4.20 - A efetivação dos descontos de equipe mínima é intempestiva, tendo havido atraso nos meses de out/15, nov/15, mai/16, jun/16, jul/16, ago/16, set/16 e out/16 (item 3.6.1).

4.21 - Não se verifica a efetivação do desconto de Produção referente ao 3° trimestre de 2016 (item 3.6.2). 4.22 - Não se verifica efetivação do desconto de Qualidade para o 1° e 3° trimestres de 2016 (item 3.6.2).

4.23 - Não foi identificada a designação especial do representante do contrato, em descumprimento do Artigo 3° do Decreto 54.873/2014 e Artigo 67° da Lei 8.666/93 (item 3.6.4).

4.24 - A documentação de pagamento não apresenta claramente os valores de desconto que deveriam ser aplicados. Com isso, temos descumprimento do Artigo 4° do Decreto 54.873/2014, que exige que as informações de pagamento estejam de acordo com o contrato (item 3.6.4).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, diante das irregularidades constadas pela Auditoria, sugeriu a intimação da Origem e da Associação Saúde da Família.

Dessa forma, foram intimados os ordenadores de despesa, o representante

legal da ASF e a Secretaria Municipal de Educação para apresentação de defesa[3].

Conforme assinalado pela Auditoria, as defesas da Sra. Katia Cristina Bassichetto e do Sr. Paulo de Tarso Puccini dizem respeito as suas respectivas atuações enquanto exerciam cargos na SMS, inexistindo alegações quanto às conclusões do relatório. O Sr. Alexandre Rocha dos Santos Padilha não apresentou defesa, apenas ratificou as alegações dos demais intimados. As defesas do representante legal da ASF, da Sra. Maria Eugênia Lemos Fernandes e da Sra. Maria Isabel Ribeiro de Campos possuem alegações semelhantes.

Feito esse esclarecimento, as defesas apresentadas trouxeram aos autos, em síntese, as seguintes informações[4]: a) o montante assinalado no item 2.5 do relatório de Auditoria foi devidamente autorizado pelo gestor municipal, por meio do Apostilamento realizado, devidamente publicado no Diário Oficial da Cidade em 05/12/2015, sendo que a utilização dos recursos no importe de R$ 153.425,07 fora totalmente legítima, face a permissão do gestor público; b) há procedimento instaurado no TCM, TC 72.008.161/16-55, que trata da jornada de trabalho dos médicos que laboram em unidades públicas de saúde, e, uma das situações suscitadas foi o controle de ponto dos funcionários da Organizações Parceiras, todavia, nos termos do Contrato de Gestão, a cláusula 4.2.8 preconiza a possibilidade de controle da jornada de trabalho por meio de folha de frequência, deixando claro a alternativa quanto ao procedimento; c) ressaltou que não há qualquer irregularidade na marcação do ponto de forma manual, ao contrário, o próprio relatório de auditoria é claro ao afirmar que os colaboradores estavam presentes no momento da visita; d) o WebSAASS possui regras próprias de lançamentos, de modo que estes devem ocorrer na data da ocorrência da despesa (pagamento-fluxo de caixa), todavia, no início da execução contratual não foi possível efetuar os lançamentos da despesa no prazo estabelecido no sistema; d) o sistema WebSAASS está completo, contendo todas as informações de forma precisa, necessárias ao acompanhamento da avaliação dos serviços prestados; e) as supostas inconsistências na prestação de contas e acompanhamento da execução financeira através do WebSAASS, plataforma eletrônica de interação entre a ASF e a SMS encontram-se regulares, conforme balancetes e extratos bancários comprobatórios; f) houve contato com o NTCSS por parte da Contratada, possibilitando que as aparentes divergências de informação fossem paulatinamente corrigidas, a começar dos lançamentos datados de 2014; g) quanto ao apontado no item 2.9, a prática tem por objetivo evitar multas e bloqueios de repasses decorrentes de irregularidades de certidões, eis que a ausência de pagamentos pela Origem no tempo devido impossibilita o cumprimento das

[3] Foram intimados os Srs. Wilson Modesto Pollara, José de Filippi Junior, Maria Isabel Ribeiro de Campos, Katia Cristina Bassichetto, Paulo de Tarso Puccini, Celia Cristina Bortoletto, Alexandre Rocha Santos Padilha, Miriam Martho de Moura, Ana Claudia Borja R. Lima, Maria Eugênia Lemos Fernandes e o representante legal da ASF.
[4] Embora regularmente intimados/oficiados não apresentaram defesa: a Secretaria Municipal de Saúde, as Sras.Celia Cristina Bortoleto, Miriam Martho de Moura e Ana Claudia Borja R. Lima.

obrigações trabalhistas e fiscais, razão pela qual ressalta a "cadeia" de acontecimentos: ausência de repasse no tempo contratual impedindo o pagamento de despesas com RH, com o Fisco, que por sua vez restringe a emissão de certidões; e em decorrência, suspenderia repasses futuros; h) as transferências efetuadas foram realizadas em prol da assistência, fim público colimado, para não sofrer solução de continuidade, tendo havido as devidas restituições, demonstrando assim a boa fé na condução dos atos praticados, já que os mesmos não causaram prejuízo de qualquer ordem; i) apresentou justificativa para os atrasos nas prestações de contas nos meses analisados; j) em relação ao item 2.12, o repasse no montante de R$ 6.780.000,01 refere-se ao Contrato de Gestão R002/2014- Capela do Socorro, e não relativo ao Contrato de Gestão de Parelheiros, portanto o apontamento está equivocado, sendo que apenas o valor de R$ 3.961.826,55 corresponde ao Contrato de Gestão de Parelheiros, ora analisado; k) quanto ao item 2.14, os depósitos efetuados ocorreram na conta específica do Contrato de Gestão e levando em conta que os valores a serem repassados pelo Município eram de R$ 6.642.083,55, conforme o Plano de Trabalho, e considerando que os recursos federais repassados à conta corrente específica do contrato refletiram a soma de R$ 5.202.083,55, de sorte que, do montante total, a quantia de R$ 439.613,22 representam valores transferidos em parte maior pela Municipalidade, no entanto, percebendo a diferença, a entidade realizou o devido estorno ao Contrato de Gestão Lapa (R007/2015), conforme extratos apresentados; l) o valor referente aos recursos de aplicação financeira de dezembro/2014 somam a quantia lançada de R$ 50.196,89 ao passo que R$ 7.760,68 referem-se às devoluções de IR e IOF, os quais pertenciam aos rendimentos de aplicações financeiras; m) o mesmo raciocínio ocorreu relativa aos recursos de aplicação financeira de fonte Federal, isto é, após o apontamento de valores ao IR e ao IOF constata-se o valor de R$ 1.364,74 como resultado de aplicação devidamente lançado no sistema; n) o Sr. José de Filippi esclarece que o controle de rendimentos de aplicação financeira não era sua atribuição, não obstante, os autos comprovam se tratar de erro formal, cuja retificação no sistema de prestação de contas já foi devidamente realizada; o) as retificações das prestações de contas foram retificadas, sanando qualquer registro equivocado; p) com relação à atuação do NTCSS, cabe observar, ainda que de maneira breve que a impropriedade apontada pela fiscalização quanto à "detectar incorreções" não merece prosperar, vez que o Contrato de Gestão contempla tal encargo expressamente à Coordenadoria Regional de Saúde – CRS e à Supervisão Técnica de Saúde – STS.

Após análise das defesas apresentadas, a Auditoria: a) ratificou os itens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.11, 4.12, 4.14, 4.19, 4.20, 4.21, 4.22, 4.23, 4.24; b) rerratificou os itens 4.5, 4.10 e 4.10[5]; c) retificou o item 4.13 e; d) considerou solucionados os itens 4.16 e

[5] Passou a constar
"4.5 Houve gastos com materiais permanentes no total de R$ 35.109,04, relativo à UBS Jardim Silveira, sem a devida autorização da SMS;
4.10. Houve atraso na entrega das prestações de contas referente aos períodos de outubro/2014 a maio.2015;

4.18.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões alcançadas pela Auditoria e opinou pelo não acolhimento do acompanhamento da execução contratual.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por seu turno, requereu o acolhimento do acompanhamento da execução contratual, ou, ao menos, o reconhecimento dos efeitos financeiros.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria-Geral opinou pelo não acolhimento do acompanhamento da execução contratual, ressaltando que o reconhecimento dos efeitos financeiros como requerido pela PFM não comporta acolhimento, tendo em vista a manutenção das infringências constatadas.

É o relatório.

VOTO

Trago a julgamento, de forma englobada, o Acompanhamento do Edital de Chamamento nº 001/2014, as Análises do Processo de Seleção nº 001/2014-SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão nº 001/2014 e dos Termos Aditivos nºs 01/2014, 02/2016, 03/2016, 04.2016, 05/2016, 06/2016, 07/2016 e 08/2016, bem como o acompanhamento parcial da execução contratual (TC/000222/2014, TC/001055/2017 e TC/000656/2017).

O **TC/002292/2014** que trata do Acompanhamento dos trabalhos da Comissão Especial de Seleção de Organizações Sociais, referente ao Chamamento nº 001/2014 é acompanhante do TC/000222/2014.

Nos termos do art. 5º, da Lei 9.637/1998, contrato de gestão é "o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º".

4.15 A prestação de contas do mês de dezembro/2014 não evidenciou o montante de rendimento líquido negativo de R$ 2.043,51"

Esse instrumento jurídico permite a fixação de metas de desempenho para a apuração da qualidade dos serviços, por prazo determinado, ficando a entidade sujeita a controle de resultado para verificação do cumprimento das metas pactuadas.

No que diz respeito ao regime jurídico dos contratos de gestão, o Supremo Tribunal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923- DF, entendeu pela constitucionalidade da lei federal de regência, com entendimento no sentido de que os contratos de gestão teriam a natureza de convênio, uma vez que, entre os interessados, não haveria interesses contrapostos, mas sim convergentes.

Nesse sentido, tendo o Supremo Tribunal Federal reconhecido a característica de cooperação inerente a esses instrumentos, e não a comutatividade presente nos contratos administrativos, restou decidido que os Contratos de Gestão não estão submetidos à regra da licitação. Aliás, esse entendimento já está consolidado também por esta Corte de Contas[6] .

Dessa forma, nos termos da r. Decisão, foi considerada válida a prestação de serviços públicos não exclusivos por Organizações Sociais em parceria com o Poder Público, com determinação para que a celebração de ajustes com tais entidades seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Deste modo, as Organizações Sociais não estão sujeitas às regras estabelecidas no art. 37, especialmente a regra da licitação, mas tão somente ao cumprimento de seu núcleo essencial.

Assim é que, em cumprimento ao quanto determinado pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos ora analisados foi realizado Chamamento Público para a escolha da entidade parceira, demonstrando também aperfeiçoamento dos procedimentos adotados em comparação ao primeiro ciclo dos Contratos de Gestão.

Por tal razão, e considerando a complexidade ainda existente nesse tipo de parceria, inobstante as impropriedades assinaladas pela Auditoria no TC que tratou do Acompanhamento do Chamamento Público (TC/000222/2014), diante das significativas alterações promovidas pela Origem no mencionado Edital, as quais demonstraram uma preocupação com o aprimoramento dos procedimentos para a escolha da entidade parceira, esta Relatoria entendeu pela continuidade do certame, condicionando a assinatura do ajuste à prévia análise desta Corte.

---

[6] TC/001808/2009 e TC/001870/2009

No tocante ao apontamento feito pela Auditoria acerca da fragilidade da justificativa apresentada para a contratação, especialmente em razão da ausência de demonstração da vantajosidade na adoção do presente modelo, cumpre ressaltar que este Colegiado tem entendido que se trata de uma escolha discricionária da Administração, o que não impede o aperfeiçoamento constante por parte da Origem, com a realização de estudos para demonstrar a vantajosidade.

Além disso, a implantação desse modelo de parceria entre o Município e o Terceiro Setor na área da Saúde já vem sendo adotado há bastante tempo pelo Município de São Paulo, e mesmo comportando aperfeiçoamentos, diante da ampla rede de saúde existente, tem se mostrado senão o modelo mais adequado, o modelo possível para a prestação dos serviços de saúde, uma vez que, de acordo com os esclarecimentos prestados pela Origem, a opção pelo Contrato de Gestão não se deu por vantajosidade econômica ou por modelo de gestão, mas essencialmente, pela possibilidade prontamente viável e legal de cumprir com a função gestora do SUS no Município de São Paulo em relação aos serviços prestados à população.

Feitas estas considerações iniciais, passo à apreciação dos apontamentos feitos nos processos ora analisados.

Quanto ao **TC/000222/2014 (Acompanhamento do Edital de Chamamento nº 001/2014)**, em conformidade com a manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo, voto pela relevação dos itens 4.1, 4.3, 4.6, 4.8, 4.18 e 4.19.

Das impropriedades remanescentes, diante dos esclarecimentos prestados pela Secretaria Municipal da Saúde à época e levando em conta as significativas alterações promovidas no Edital, somadas à complexidade do processo de aperfeiçoamento na modelagem proposta, a decisão desta Relatoria foi pela continuidade do certame, com determinação para que o procedimento fosse acompanhado pela Auditoria desta Corte.

Nesse sentido, destaco as seguintes justificativas apresentadas pela Secretaria Municipal da Saúde à época: a) as equipes mínimas foram definidas considerando os critérios para credenciamento e habilitação dos serviços previstos no SUS, a capacidade instalada existente na unidade de saúde e as diretrizes e prioridades da SMS; b) as unidades não incluídas no processo de chamamento são geridas pela Administração Direta; c) o valor estimado considera a estimativa global por item de despesa das unidades contempladas, os valores relacionados aos serviços de limpeza e vigilância, além de 6% sobre as despesas com pessoal para garantir os dissídios coletivos; d) os critérios de avaliação e pontuação foram reavaliados e diante da

complexidade de julgamento objetivo do Plano de Trabalho, foi adotado o critério de classificação objetiva; e) os descontos por descumprimento das metas serão aplicados sobre o orçamento de custeio e que não há relação direta entre a redução das metas e a redução de custos; f) houve um equívoco na interpretação do "traço"(-) como sinal aritmético de subtração, enquanto a leitura correta deveria ser "hífen"(junção), sendo que no julgamento foi considerado a soma dos itens, com a correção nos editais subsequentes, passando a constar o sinal de adição na fórmula.

Em relação ao cálculo efetuado para apuração da Nota Final (item "a" acima relacionado), de acordo com os esclarecimentos prestados pela Origem no TC 222/2014, de que houve um equívoco na interpretação do "traço"(-) como sinal aritmético de subtração, enquanto a leitura correta deveria ser "hífen"(junção), sendo que no julgamento foi considerado a soma dos itens, com a correção nos editais subsequentes, passando a constar o sinal de adição na fórmula, entendo que tal falha pode ser relevada.

Dessa forma, entendo que o Edital de Chamamento comporta acolhimento.

No tocante ao **TC/001055/2017** (Análises do Processo de Seleção do Contrato de Gestão nº 001/2014 e do Termos Aditivos), das irregularidades remanescentes, voto pela relevação dos aspectos tratados nos itens **2.6 e 2.18** (fragilidade na justificativa apresentada pela Origem para o presente contrato, devido à falta de demonstração da vantajosidade na adoção do contratação de gestão em comparação a gestão direta dos serviços de saúde); **2.11 e 2.26** (inadequação do elemento de despesa utilizado – 39 – outros serviços de terceiros PJ – por envolver contrato de terceirização de mão de obra empregada para atividade fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 17, parágrafo 1º da LC 101/2000 – LRF); **2.17** (falta de vedação no contrato de gestão da atuação da OS como entidade interposta na contratação de médicos e outros profissionais que atuarão na atividade-fim do objeto da contratação), por entender que não possuem o condão de macular os instrumentos analisados.

Quanto ao apontamento relacionado à fragilidade da justificativa apresentada, reitero as considerações feitas neste voto, especialmente o entendimento deste Colegiado de que se trata de uma escolha discricionária da Administração, o que não impede o aperfeiçoamento constante por parte da Origem, com a realização de estudos para demonstração da vantajosidade do modelo.

No tocante à inadequação do elemento de despesa por envolver contrato de terceirização de mão de obra empregada em atividade fim objeto da contratação, bem como à falta de vedação no contrato de gestão da atuação da OS como entidade interposta na contratação

de médicos e outros profissionais que aturarão na atividade-fim objeto da contratação, ressalto as considerações constantes na Declaração de Voto nos autos do TC/005856/2022, que trata do Balanço referente ao exercício de 2021 de que: "*apesar de formalmente haver cumprido os limites fixados na Lei Complementar nº 101/00, para despesa com pessoal do Poder Executivo (alcançando 30,62% da Receita Corrente Líquida em 2021), o município não incluiu nesse percentual as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim. Apesar de a obrigação ter sido sustada pelo Decreto Legislativo n° 333, de 2020, o tema se mostra como um importante risco fiscal. No que diz respeito aos valores repassados às Organizações Sociais e demais entidades do Terceiro Setor atuantes nas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social, já houve destaque específico no Parecer sobre as Contas dos Exercícios de 2017, 2018, 2019 e 2020 por conta do risco fiscal relacionado ao possível aumento sem controle dessas despesas com mão de obra não contabilizadas como Despesas de Pessoal. Mantém-se a tendência, estrutural, de terceirização da execução de serviços públicos com o repasse de recursos para contratos de gestão, convênios, concessões e parcerias, substituindo cada vez mais a prestação direta. As instituições privadas sem fins lucrativos caminham para atingir quase 28% de todas as despesas pagas pela Prefeitura com recursos do tesouro municipal, atingindo R$ 13,4 bilhões em 2021 e representando um aumento nominal de 48,5% em relação a 2020 e de 58,7% em relação a 2019 (pré-pandemia)".*

As demais falhas apontadas nestes autos, em que houve análise, no aspecto formal, do Processo de Seleção e do Contrato de Gestão, não obstante comportarem aperfeiçoamento futuro por parte da Origem não rendem ensejo à irregularidade dos ajustes, na medida em que foi demonstrado o aprimoramento por parte da Secretaria Municipal da Saúde em relação aos contratos anteriores, uma vez buscou, entre outros, estabelecer indicadores no Plano de Trabalho para avaliação do desempenho e da qualidade na prestação dos serviços, bem como critérios para justificar as metas de produção estabelecidas. Mesmo comportando alterações futuras, com o maior detalhamento do Plano de Trabalho, bem como a melhor estruturação de dados técnicos referenciais, entendo que os elementos constantes nos ajustes permitem a verificação da busca pela eficiência pretendida pelos contratos de gestão.

Com efeito, Maria Sylvia Zanella di Pietro:

"Basicamente, todos os contratos de gestão devem conter, no mínimo:
a) a forma como a autonomia será exercida;
b) metas a serem cumpridas pelo órgão ou entidade no prazo estabelecido no contrato;

c) controle de resultado, para verificação do cumprimento ou não de metas estabelecidas[7]*".*

Como é sabido, os contratos de gestão possuem como característica nuclear a fixação de prazos de execução e as metas a serem alcançadas, sendo fundamental que o método de avaliação de desempenho a ser adotado leve em conta não só a qualidade, como também a produtividade. Verifica-se dos autos que os requisitos necessários estão basicamente presentes, mesmo cabendo melhorias.

Porém, a ausência de especificação das alterações, tampouco cálculo ou detalhamento prévio para embasar os valores determinados nos Termos Aditivos, bem como a fragilidade nos parâmetros adotados para estabelecimento dos limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagem de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social, impedem, a meu ver, o acolhimento, em caráter formal, de tais Termos.

Por fim, no que diz respeito ao **TC/000656/2017**, que cuida do acompanhamento parcial da execução contratual do Contrato nº 001/2014-NTCSS/SMS, as falhas apontadas pela equipe auditora, evidenciam a fragilidade do controle interno da Secretaria Municipal da Saúde quanto à fiscalização dos recursos repassados, constatando um descontrole das transferências realizadas, sem análise efetiva e tempestiva das prestações de contas e dos relatórios trimestrais encaminhados pela Contratada.

Neste sentido, destaco os seguintes apontamentos: a) ausência de designação formal de gestores para acompanhamento "in loco" por parte da Supervisão Técnica de Saúde; b) à exceção do 1º trimestre de 2015 todas a reuniões da CTA foram realizadas intempestivamente, não tendo havido a elaboração de relatórios oficiais conclusivos das reuniões; c) a CAF está ausente nas análises dos relatórios da CTA relativos à execução do contrato, ficando prejudicadas as análises dos relatórios anuais; d) atraso na entrega das prestações de contas referentes aos períodos discriminados no item 4.10; e) a atuação do NTCSS na fiscalização do contrato é ineficiente no sentido de detectar incorreções e atuar junto à Contratada visando corrigir erros e omissões ao longo da execução contratual; f) a efetivação dos descontos da equipe mínima é intempestiva (item 4.20); g) ausência de efetivação do desconto de produção e do desconto de qualidade nos meses especificados nos itens 4.21 e 4.22; h) os registros de despesas com serviços terceirizados nos sistema WebSaass realizados intempestivamente, prejudicando a transparência.

---

[7] *Direito Administrativo*. 34.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 352.

Consta também da instrução que o controle de ponto dos funcionários é frágil e pouco eficiente para controlar o ponto e a assiduidade, pois utiliza o preenchimento manual do caderno de frequência.

Conforme já dito neste voto, os contratos de gestão têm como característica o estabelecimento de metas a serem cumpridas e o respectivo controle do resultado, sendo que os apontamentos acima demonstram que não ocorreu a verificação dos resultados pactuados, bem como a implantação das necessárias medidas corretivas.

Nesses termos, nota-se que durante a execução do contrato houve, sistematicamente, o repasse integral dos recursos independentemente da verificação periódica estabelecida no contrato do cumprimento do quanto avençado.

A autonomia conferida às Organizações Sociais impõe rigor na prestação de contas e na sua análise por parte da Administração Pública, a fim de demonstrar a otimização dos recursos e o alcance de melhores resultados em termos de vantajosidade do modelo adotado.

Como já tive oportunidade de afirmar por ocasião do julgamento de outros contratos de gestão "*o novo modelo pretendeu justificar, conceitualmente, em nome de uma melhor prestação de serviços a um preço menor, por meio de uma autuação gerencial do Estado. Buscou-se conciliar a atividade de fomento com a de regulação, sem se descurar dos ditames constitucionais que impõem a indelegabilidade no estabelecimento das políticas públicas de saúde e o caráter apenas complementar da prestação desse serviço público pela iniciativa privada, consoante dispõe o artigo 1999, parágrafo 1º, da Carta Magna.*"

Em relação à gestão dos repasses dos recursos financeiros à Contratada, importante destacar também os apontamentos relacionados à (i) ocorrência de gastos com materiais permanentes, sem a devida cobertura contratual; (ii) existência de volume significativo de transações financeira envolvendo contas de outros contratos de gestão e de convênios; (iii) falta de R$ 3.691.826,55 na conta específica do contrato; (iv) divergência de informação sobre pagamentos realizados; (v) as prestações de contas não apresentam os valores reais de rendimentos de aplicação financeira no período, apresentando uma diferença de R$ 14.162.42; (iii) inexistência na documentação de pagamento, de clara demonstração dos valores de desconto que deveriam ser aplicados.

Cabe repisar que a existência de um efetivo e tempestivo controle por parte da Contratante, com a verificação periódica das prestações de contas, teria possibilitado a correção das falhas acima relacionadas.

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Por fim, reforço o que já afirmei em outras oportunidades de que considero inadmissível que o controle das prestações de contas referentes aos repasses efetuados pela Administração Pública Municipal, seja ele no âmbito dos Convênios, dos Termos de Parcerias e dos Contratos de Gestão, diante dos significativos valores envolvidos, não seja realizado por meio de sistema. A inexistência de uma ferramenta tecnológica para tal finalidade, com o uso da sistemática cabível, impede a correta verificação do cumprimento dos ajustes, mas também não pode ser utilizada como justificativa para a não realização da necessária atividade de verificação das prestações de contas.

Pelo exposto, voto pelo acolhimento do Acompanhamento do Edital de Chamamento nº 001/2014, do Processo de Seleção e do Contrato de Gestão nº 001/2014, **TC/000222/2014 e TC/001055/2014**.

Todavia, julgo **irregulares** os Termos Aditivos nºs 001/2014, 002/2014,003/2016 004/2016, 005/2016, 006/2016, 007/2016 e 008/2016 (TC/001055/2014), em razão das falhas apontadas, notadamente diante da ausência de especificação das alterações, tampouco cálculo ou detalhamento prévio para embasar os valores determinados nos termos aditivos, bem como da fragilidade nos parâmetros adotados para estabelecimento dos limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagem de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social.

No que diz respeito à execução contratual objeto do **TC/000656/201, julgo-a irregular**, no período analisado, diante da ausência de fiscalização pelo Poder Público dos recursos repassados, sem análise tempestiva das prestações de contas. Deixo de reconhecer os efeitos financeiros no período analisado pela SCE, uma vez que restou demonstrado que não houve o devido controle dos repasses, conforme previsto em contrato. Caso haja interesse, poderá ser feito o esclarecimento e demonstração de aventada regularidade em nível de Recurso.

Determino que a Origem informe, no prazo de 60 dias, a correção das impropriedades assinaladas nos itens 4.12, 4.14 e 4.15[8].

---

[8] 4.12 - Falta de informações e de detalhamento sobre os processos de integração territorial entre os equipamentos de saúde e equipes na região, previstos na subcláusula 4.1.2.4 da Minuta de Contrato (item 3.3.11).
4.14 - Falta de justificativa para os percentuais de representatividade das linhas de serviço sobre o custeio mensal previstos no Anexo da Minuta de Contrato de Gestão (item 3.3.13).
4.15 - Ausência de dados técnicos referenciais para justificar a adoção do percentual de 15% de não cumprimento das metas de produtividade, que não implicará em desconto no custeio mensal (item 3.3.13).

Determino o encaminhamento de cópia do Acórdão ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Paulo, ao Excelentíssimo Senhor Secretário Municipal de Saúde, aos responsáveis à época, ao Ministério Público do Estado de São Paulo, ao Ministério Público Federal e ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS-DENASUS, vinculado ao Ministério da Saúde.

Plenário Cons. PAULO PLANET BUARQUE, 03 de maio de 2023.

MAURICIO FARIA

Conselheiro

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO

TC/000222/2014
TC/001055/2017
TC/000656/2017

Declaração de Voto

Em julgamento chamamento público realizado pela SMS buscando a seleção de OS para firmar contratos de gestão tendo como objeto o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde na rede municipal de assistência à saúde.

Como já decidi no voto dos itens englobados dos TCs relacionados nos autos ora lido em sede reinclusão, pelos argumentos ali elencados serem de mesma ordem que o dos presentes autos, que adoto agora como razões de decidir, julgo regular o chamamento público aqui elencado, bem como seu respectivo contrato de gestão.

No mesmo sentido, também entendo ser possível o acolhimento excepcional dos termos de aditamentos já qualificados no processo e quanto à execução contratual, em que pese ainda não ser possível seu julgamento pela regularidade, muitos avanços já foram empreendidos desde o primeiro ciclo do modelo de gestão adotado, o que permite a aceitação dos efeitos financeiros produzidos, tendo em vista o princípio da segurança jurídica, a inexistência da comprovação de qualquer forma de grave prejuízo ou dano ao erário, bem como de dolo, culpa, má-fé ou erro grosseiro por parte dos responsáveis.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 3 de maio de 2023.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro