V – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/002293/2011
Solicitante	-	Vereadora Juliana Cardoso (Câmara Municipal de São Paulo)
Inspecionadas	-	Secretaria Municipal da Saúde e Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM
Objeto	-	Inspeção para a apuração, fiscalização e auditoria do Contrato de Gestão 07/2008-NTCSS-SMS-G, cujo objeto é a operacionalização da gestão, apoio à Gestão e execução das atividades e serviços de saúde nos territórios Aricanduva, Sapopemba e São Mateus

3.217ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. INSPEÇÃO. CONTRATO DE GESTÃO. SMS. Operacionalização da gestão, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde. 1. Ausência da avaliação dos produtos, nas execuções de cada um dos Contratos de Gestão, inviabilizou a realização dos devidos ajustes nos respectivos Planos de Trabalho, para fixação de metas com parâmetros adequados à cada contrato, bem como não permitiu o controle corretivo efetivo sobre as distorções encontradas, relacionadas aos aspectos econômico-financeiros, às metas estabelecidas e aos valores estimados. CONHECIDAS. Votação unânime. PROCEDENTE. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/001898/2009, TC/002224/2009, TC/002265/2009, TC/002390/2009, TC/003561/2009, TC/003658/2009, TC/000849/2010, TC/000945/2010, TC/003026/2010, TC/003127/2010, TC/003148/2010, TC/003192/2010, TC/000428/2011, TC/000773/2011, TC/000774/2011, TC/001029/2011 e TC/002293/2011, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Presidente JOÃO ANTONIO, após determinação de Sua Excelência, na 3.209ª S.O., para que lhe fossem conclusos, em razão de o presente processo ter sido julgado englobadamente com outros, nos quais se verificou empate. Naquela sessão, votaram os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, DOMINGOS DISSEI – Revisor, EDUARDO TUMA e ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação analisada no presente processo, por presentes os requisitos de admissibilidade, previstos no Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, à unanimidade, em conhecer das conclusões alcançadas na inspeção realizada, para fins de registro.

ACORDAM, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator e ROBERTO BRAGUIM, em julgar procedente a representação.

Vencido, no mérito, o Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Revisor que, consoante voto proferido em separado, julgou-a improcedente.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o encaminhamento de cópia do relatório e voto do Relator, bem como deste Acórdão, ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Paulo, ao Excelentíssimo Senhor Secretário Municipal da Saúde, à ilustre Vereadora Juliana Cardoso, 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 e ao Tribunal de Contas da União.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o cumprimento do disposto no artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, EDUARDO TUMA e ROBERTO BRAGUIM.

Presente, nesta sessão, o Conselheiro Substituto ELIO ESTEVES JUNIOR, sem direito a voto, uma vez que foi anteriormente proferido pelo Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Revisor, na 3.209ª S.O.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de junho de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/affo

Sr. Presidente

Peço vênia para relatar e votar de forma englobada os TC´s constantes dos **itens 01 a 17** de minha pauta. Para tanto, reporto-me ao DOC de 26 do mês corrente, onde restam discriminados os números dos processos, interessados e objetos, os quais passam a ser relatados resumidamente.

- **Processos TCs nºs: 72.002.390.09-09 e 72.002.224.09-21**

Interessados: Secretaria Municipal da Saúde - SMS e ORGANIZAÇÃO SOCIAL SPDM – ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA

Objeto: Análise e Acompanhamento do Contrato de Gestão nº 007/2008-NTCSS-SMS-G. T.A.'s nºs 01/2008 e 02/2009. Gerenciamento e execução das atividades e serviços de saúde a serem desenvolvidos no território de Aricanduva/Sapopemba/São Mateus.

- **Processo TC nº: 72.002.293.11-69**

Interessados: Vereadora JULIANA CARDOSO - Secretaria Municipal da Saúde - SMS e ORGANIZAÇÃO SOCIAL SPDM – ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA

Objeto: Representação visando a apuração de fatos relativos aos quesitos formulados pela N. Vereadora Juliana Cardoso com vistas à apuração, fiscalização e auditoria do Termo de Contrato de Gestão nº 07/2008.

- **Processos TCs nºs: 72.003.658.09-67 e 72.003.561.09-27**

Interessados: Secretaria Municipal da Saúde - SMS e ORGANIZAÇÃO SOCIAL CASA DE SAÚDE SANTA MARCELINA

Objeto: Análise e Acompanhamento do Contrato de Gestão nº 10/2008-NTCSS-SMS-G. Operacionalização do Gerenciamento, Apoio à Gestão e execução, pela contratada, das atividades e serviços de saúde na Microrregião Itaim Paulista.

- **Processos TCs nºs: 72.003.026.10-37 e 72.000.428.11-15**

Interessados: Secretaria Municipal da Saúde - SMS e ORGANIZAÇÃO SOCIAL FUNDAÇÃO FACULDADE DE MEDICINA, tendo a Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo como Interveniente.

Objeto: Análise e Acompanhamento do Contrato de Gestão nº 12/2008-NTCSS-SMS-G e seu Termo Aditivo nº 01/10. Reorganização e execução de ações e serviços de saúde pública pela contratada, com o apoio da interveniente, na microrregião Butantã/Jaguaré.

- **Processos TCs nºs: 72.002.265.09-09 e 72.001.898.09-08**

Interessados: Secretaria Municipal da Saúde - SMS e ORGANIZAÇÃO SOCIAL INSTITUTO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL SIRIO LIBANES .

Objeto: Análise e Acompanhamento do Contrato de Gestão nº 13/2008-NTCSS-SMS-G e seu Termo Aditivo nº 01/2009. Operacionalização da gestão e execução de atividades e serviços de saúde no Hospital Municipal Infantil Menino Jesus.

- **Processos TCs nºs: 72.003.127.10-44 e 72.000.774.11-76**

Interessados: Secretaria Municipal da Saúde – SMS; Autarquia Hospitalar Municipal e ORGANIZAÇÃO SOCIAL CASA DE SAÚDE SANTA MARCELINA

Objeto: Análise e Acompanhamento do Contrato de Gestão nº 15/2009-NTCSS-SMS-G e seu Termo Aditivo nº 01/2009. Operacionalização do Gerenciamento, Apoio à Gestão e execução, pela contratada, das atividades e serviços de saúde nos Prontos Atendimentos Dra. Glória Rodrigues Santos Bonfim e Atualpa Girão Rabelo e no Pronto Socorro Municipal Júlio Tupy.

- **Processos TCs nºs: 72.000.945.10-86 e 72.000.849.10-92**

Interessados: Secretaria Municipal da Saúde – SMS; com a anuência da Autarquia Hospitalar Municipal, e a ORGANIZAÇÃO SOCIAL INSTITUTO SAS.

Objeto: Análise e Acompanhamento do Contrato de Gestão nº 22/2009-NTCSS-SMS-G e seus Termos Aditivos nºs 01 e 02/2010 – para regulamentar o desenvolvimento das ações de serviço de saúde no Pronto Socorro Municipal de Perus.

- **Processos TCs nºs: 72.003.192.10-06 e 72.001.029.11-35**

Interessados: Secretaria Municipal da Saúde – SMS e ORGANIZAÇÃO SOCIAL SPDM – ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA

Objeto: Análise e Acompanhamento do Contrato de Gestão nº 23/2009-NTCSS-SMS-G e seus Termos Aditivos nºs 01/2009 e 02/2010 – para o gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde no Pronto Socorro Municipal Dr. Augusto Gomes de Matos e Pronto Atendimento São Mateus.

- **Processos TCs nºs: 72.003.148.10-14 e 72.000.773.11-03**

Interessados: Secretaria Municipal da Saúde – SMS, com a anuência da Autarquia Hospitalar Municipal e ORGANIZAÇÃO SOCIAL SPDM – ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA

Objeto: Análise e Acompanhamento do Contrato de Gestão nº 27/2010-NTCSS-SMS-G, para o gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde no Pronto Socorro Municipal Vila Maria Baixa.

I – DA ANÁLISE FORMAL DOS TERMOS CONTRATUAIS

- **O Contrato de Gestão nº 07/2008**[1] contemplou, inicialmente, 06 Unidades Básicas de Saúde e 01 UBS/AMA na região abrangida.[2] Não obstante, foram acrescidas novas ações ao objeto original através de aditivos contratuais posteriormente lavrados. A análise formal da Auditoria abrangeu os aditivos nºs 01/2008 e 02/2009.

Os serviços abrangidos pelas **UBS´s** foram os de consultas médicas, enfermagem e odontológicos do Programa Saúde da Família, incluindo visitas domiciliares, ações coletivas (grupos educativos, oficinas e outros), procedimentos de vacinação, coleta de exames, medicação, etc., e demais ações de vigilância da saúde. Nas **Unidades AMA,** o objeto contratual abrangeu o atendimento médico não agendado para portadores de patologia de baixa e média complexidade, com serviços de Apoio Diagnóstico e Terapêutico e, em relação às **demais unidades** acrescidas, incluiu os serviços especializados a elas inerentes.

---

[1] TC 2390/2009

[2] UBS FAZENDA DA JUTA I e II, JARDIM SINHÁ, PARQUE SANTA MADALENA, PASTORAL, VILA RENATO e UBS/AMA VILA GUARANI

O **valor global** estimado inicialmente para os três primeiros anos de vigência foi de R$ 68.030.215,61 para as 7 unidades, mas, com as 15 outras acrescidas ao Contrato, por meio de aditivo contratual, foram repassados até o último levantamento, feito em dezembro de 2010, mais de R$ 152 milhões à Contratada, a partir de dados colhidos pela Auditoria na base de dados do NOVOSEO. Registre-se o grande aumento nos repasses por conta de termos aditivos, alterando em muito o objeto original da contratação.

As irregularidades apontadas pelos técnicos abrangeram, dentre outras questões de natureza formal, os seguintes fatores: ato constitutivo da entidade em desconformidade com a legislação aplicável; falta de comprovação de atuação na área por mais de 5 anos e outras deficiências notadas no Estatudo da Entidade; insuficiência de informações relacionadas à (i) descrição das atividades e dos serviços, (ii) definição de metas operacionais e (iii) dos indicadores para avaliação de desempenho e de qualidade na prestação dos serviços; ausência de comprovação de experiência técnica para desempenho das atividades previstas no Contrato de Gestão; Observamos também que a entidade não apresentou determinada documentação.

Segundo a Cláusula Oitava desse Contrato de Gestão (fl. 140), nos primeiros doze meses de vigência, o somatório dos valores a serem repassados era estimado em R$ 22.676.738,54., sendo que o valor empenhado foi suficiente para atender a despesa prevista no exercício, sem prejuízo de apontamentos relacinados à intempestividade da emissão das Notas de Empenho referentes aos meses de setembro a dezembro de 2008 e sobre a dotação onerada para a despesa.

À época da lavratura do ajuste, a Comissão de Avaliação ainda não possuía a composição prevista em lei. Ademais, o Contrato de Gestão não previa a obrigatoriedade de disponibilização das vagas no Sistema de Regulação, Lei 14.132/06, nem tampouco a obrigatoriedade da abertura de novo CNPJ pela Organização Social para a elaboração do Balanço Patrimonial vinculado ao respectivo ajuste, em desacordo ao artigo 46 do Decreto Municipal nº 49.523/08.

Os apontamentos relacionados aos aditivos analisados foram no sentido também da irregularidade formal.

- **O Contrato de Gestão nº 10/2008**[3] abrangeu os serviços de operacionalização, gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde na microrregião

[3] TC 3658/2009

do Itaim Paulista, formada por 21 unidades[4], sendo que as demais unidades pertencentes à Microrregião continuaram sob a gestão da SMS.

O **valor global** estimado inicialmente pelo Contrato foi de R$ 161.720.616,05 para o período de vigência de 08.08.2008 a 07.08.2011. No primeiro período de 15 meses (com valor estimado de R$ 67.058.781,19), a SMS repassou apenas 84,47% do total previsto, o que representou uma diferença de R$ 10.416.513,65.

A análise formal desse Contrato evidenciou, ao final da instrução, um apontamento relevante relacionado à ausência de obrigação contratual relacionada à disponibilização de vagas no sistema de regulação, nos termos da Lei nº 14.132/06, que poderá ser superado por meio de simples aditamento contratual.

- **O Contrato de Gestão nº 12/2008[5]** contemplou a reorganização e execução de ações e serviços de saúde pública na microrregião Butantã/Jaguaré, abrangendo a disponibilização dos seguintes serviços de saúde: Ambulatório de Especialidades (AE); Assistência Médica Ambulatorial (AMA); Centro de Atenção Psicossocial (CAPS); Serviço de Atendimento Especializado (SAE) e Unidade Básica de Saúde (UBS), em diversas unidades de saúde.[6]

Em que pese o objeto do ajuste prever o gerenciamento progressivo, por etapas, de todas as unidades pertencentes à microregião em questão, tal objetivo não se concretizou, permanecendo sob a gestão da Organização Social à época da análise apenas 6 unidades, a saber: UBS Jardim Boa Vista;UBS Jardim D'Abril; UBS Vila Dalva – Eng. Guilherme

---

[4] Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) Adulto Itaim Paulista ; Unidade Básica de Saúde;(UBS) Cidade Kemel;UBS Dom João Nery;UBS Dr. Atualpa Girão Rabelo;UBS Jaraguá;UBS Jardim Indaiá;UBS Jardim Robru – São Miguel;UBS Jardim Silva TellesUBS Parque Santa Rita;UBS Vila Curuça;UBS Vila Nova Curuça;UBS Jardim Campos;UBS/ Assistência Médica Ambulatorial (AMA) Jardim das Oliveiras;UBS/AMA Jardim Nélia;AE (Ambulatório de Especialidade) /AMA Texim

[5] TC 3026/2010

6 AE/AMAJardim Peri-Peri;C.S.E. – Butantã (PSF);CAPS Adulto Butantã;CECCO Parque Previdência;SAE DST/AIDS Butantã;UBS Butantã;UBS Caxingui-Nanci Abranches;UBS Jardim Boa Vista;UBS Jardim D'Abril;UBS Jardim Jaqueline;UBS José Marcílio Malta Cardoso;UBS Real Parque – Dr. Paulo Mangabeira Albernaz Filho;UBS Rio Pequeno – Dr. Paulo de Barros França;UBS Vila Borges;UBS Vila Dalva – Eng. Guilherme Henrique Pinto Coelho;UBS/AMA Jardim São Jorge;UBS/AMA Paulo VI;UBS/AMA Vila Nova Jaguaré;UBS/AMA Vila Sonia.

Henrique Pinto Coelho; UBS/AMA – Jardim São Jorge; UBS Paulo VI e AMA Vila Nova Jaguaré. Destaca-se a discrepância entre o número abrangente de unidades que passariam à responsabilidade da OS e o total de apenas 6 unidades assumidas, indicando a precariedade do planejamento prévio que antecedeu o ajuste.

O **valor global** estimado inicialmente para a vigência de 01.10.2008 a 30.09.2011 foi de R$ 142.043.099,50. Todavia, considerando o detalhamento das despesas previstas no Plano Orçamentário, apurou a Auditoria que o valor global estimado real para os três anos de vigência, após os ajustes do T.A. nº 01/201, foi de **R$ 123.757.266,67,** que teve por objeto a complementação de pessoal e investimentos em reforma e equipamentos.

Diante das impropriedades remanescentes relacionadas aos itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8 e 9.10, os órgãos técnicos mantiveram suas conclusões originais relacionadas ao não atendimento à legislação pertinente.

- **O Contrato de Gestão nº 13/2008**[7] contemplou a operacionalização da gestão e execução de atividades e serviços de saúde no Hospital Municipal Infantil Menino Jesus, disponibilizando os serviços de Assistência Hospitalar; Hospital–Dia; Atendimento a Urgências Hospitalares; Atendimento Ambulatorial; Serviços de Apoio Diagnóstico e Terapêutico e Programas Especiais e Novas Especialidades de Atendimento.

O **valor global** estimado inicialmente para os três primeiros anos de vigência (01.10.2008 a 30.09.2011) foi de R$ R$ 68.231.539,03. Em alteração processada por meio do Termo Aditivo nº 001/2008, acresceu-se ao objeto original suplementação de verbas necessárias para custeio de novos serviços, referentes a exames de diagnóstico por imagem (Raio X, com estimativa de 2.090 exames por mês), no valor de R$ 251.016,48 (R$ 209.180,40 para o exercício de 2009).

Neste caso concreto, para além de apontamentos relacionados a falhas no Estatuto da Entidade, os técnicos apontaram que o Contrato de Gestão não estipulava com clareza os limites e critérios para a despesa com a remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social no exercício de suas funções, observando apenas a aplicação do valor médio de mercado, o que estaria a ofender o disposto no artigo 15, inciso IV do Decreto Municipal nº 49.523/08. No mesmo sentido foram as conclusões relacionadas ao Termo Aditivo nº 001/2009, por decorrer de Contrato tido como irregular. Aparece, assim, a inconsistência em relação a

[7] TC 2265/2009

parâmetros para remuneração e vantagens a serem auferidas por dirigentes e empregados, sendo que as despesas com pessoal compõem gande parte dos gastos da parceria.

- **O Contrato de Gestão nº 15/2009**[8] contemplou a operacionalização do gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde nas seguintes unidades: Pronto Atendimento Dra. Glória Rodrigues Santos Bonfim; Pronto Socorro Municipal Júlio Tupy e Pronto Atendimento Atualpa Girão Rabelo.

Os serviços abrangiam o atendimento médico de urgência e emergência nas áreas de clínica médica, pediatria, cirurgia geral, ortopedia, psiquiatria e odontologia (PSM Julio Tupy, PA Atualpa Girão Rabelo e PA Glória Rodrigues Santos Bonfim); procedimentos de coleta de exames, medicações, inalações, curativos/suturas/imobilizações ortopédicas e outros; e serviços de Apoio Diagnóstico e Terapêutico (SADT).

O **valor global** estimado inicialmente para os três primeiros anos de vigência (19.10.2009 a 18.10.2012) foi de R$ 30.253.349,34. Logo após a formalização deste Contrato, em 01.11.09, foi assinado o Termo Aditivo 1/2009, que suplementou os recursos para custeio e investimentos com reformas, passando o valor contratado de R$ 30.253.349,34 para R$ 63.202.598,30. Ou seja, aditivos firmados logo após a contratação mais do que dobraram o valo original da mesma, revelando a precariedade do planejamento dos gastos e respectivos itens de despesas.

A instrução destes autos envolveu, de igual forma, apontamentos relacionados às condições necessárias para a qualificação da Entidade (Itens 2.5, 2.7, 2.8, 2.10, 2.11, 2.13, 2.14 e 2.15) e seu Estatuto Social (Item 3). Questionou-se falhas relacionadas à proposta apresentada pela OS (Itens 4.6 letras b, c, d, f; 4.7 letras e, f.), a falta de empenho prévio e suficiente para as despesas previstas para o exercício (Item 5.1), a classificação da Modalidade de Aplicação do Recurso (Item 5.2), dentre outos apontamentos (Itens 6.1 e 6.6 e Itens 8.6, 8.10, 8.14, 8.15, 8.16 e 8.17).

Igual entendimento tiveram os órgãos técnicos sobre o TA nº 001/09. Dentre as irregularidades constatadas, faço destaque para o apontamento de que o aditivo não refletiu o aumento dos valores de custeio aplicados no Plano de Trabalho relacionado ao Contrato Original (fl. 347), além de não ter discriminado os valores que justificassem os aumentos por Unidade, inclusive no que toca ao quantitativo de complementação de pessoal incluído no custeio das novas ações acrescidas ao objeto contratual. De igual forma, críticas foram feitas ao conteúdo do respectivo plano de trabalho que não tratou dos valores de custeio e de

[8] TC 3127/2010

investimentos do objeto acrescido. O próprio despacho de Autorização (fl. 412) não abrangeu a totalidade dos valores de custeio constantes do Plano de Trabalho (fl. 418). Assim, também aqui, a discrepância entre as ações previstas no Aditivo e os valores a elas atribuídos revela acentuadas inconsistências.

- **O Contrato de Gestão nº 22/2009**[9] contemplou a operacionalização do gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde no **Pronto-Socorro Municipal Perus**.

Os serviços abrangiam o atendimento médico de urgência e emergência nas áreas de clínica médica, pediatria, cirurgia geral, ortopedia e odontologia na unidade, bem como procedimentos de coleta de exames, medicações, inalações, curativos/suturas/imobilizações ortopédicas e outros; e serviços de Apoio Diagnóstico e Terapêutico (SADT).

O **valor global** estimado inicialmente para os três primeiros anos de vigência (15.05.2009 a 14.05.2012) foi de R$ 27.416.504,00. Logo em seguida, em 01.07.09, foi lavrado o Termo Aditivo nº 01, para suplementação de verbas para custeio no valor de R$ 204.218,40, e, em 2010, o Termo Aditivo nº 02, cujo objeto foi a complementação de pessoal, nos termos da Portaria SMS-G 1.590/09, bem como a reposição de pessoal para escala mínima de trabalho e novas ações de investimento em equipamentos e reformas.

Nestes autos, o órgãos técnico propôs recomendação ao Instituto SAS, ao final, para promover adaptações necessárias no seu Estatuto Social (itens 2.10, 2.11, 2.14, 2.15, 3.26 e 3.27).

- **O Contrato de Gestão nº 23/2009**[10]**,** contemplou a operacionalização, gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde no Pronto Socorro Municipal Dr. Augusto Gomes de Mattos e no Pronto Atendimento São Mateus.Os serviços abrangem o atendimento médico de urgência e emergência nas áreas de clínica médica, pediatria, cirurgia geral e ortopedia, bem como procedimentos de coleta de exames, medicações, inalações, curativos/suturas/imobilizações ortopédicas e outros; e serviços de Apoio Diagnóstico e Terapêutico (SADT).

O **valor global** estimado inicialmente para os três primeiros anos de vigência (01.06.2009 a 31.05.2012), foi de R$ 34.332.605,74. Na sequência, foi lavrado o TA

[9] TC 945/2010
[10] TC 3148/2010

01/2009, com o objetivo de promover alteração dos conteúdos do Contrato de Gestão e de seus respectivos anexos, em conformidade com o programa de trabalho aprovado, e estabelecer a suplementação de verbas de custeio pelo gerenciamento das unidades integrantes do ajuste, para a incorporação das atividades de Diagnóstico por Imagem, no valor mensal de R$ 25.819,10 (raio-x). Por sua vez, em 2010 foi lavrado o TA 02, que estabeleceu suplementação de verbas para a complementação de recursos humanos, no valor mensal de R$ 70.727,89, de forma a abarcar os quantitativos de exames acrescidos. Com tais aditivos, o valor contratual passou para R$ 37.216.655,16.

Nestes autos, manteve-se os apontamentos remanescentes da Auditoria (fls. 567/586), inclusive no que toca à formalização do T.A. nº 01/2009 e do TA 02/2010, formalizados de forma intempestiva, inclusive da nota de empenho a eles vinculadas.

- O **Contrato de Gestão nº 027/2010**[11] contemplou a operacionalização, gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde no Pronto Socorro Municipal de Vila Maria Baixa.

Os serviços abrangiam o atendimento médico de urgência e emergência nas áreas de clínica médica, pediatria, cirurgia geral e ortopedia, bem como procedimentos de coleta de exames, medicações, inalações, curativos/suturas/imobilizações ortopédicas e outros; e serviços de Apoio Diagnóstico e Terapêutico (SADT), com valor inicialmente estimado de R$ 20.978.882,42, para o período de vigência de 01.06.2010 a 31.05.2013.

Neste Contrato, os apontamentos, de igual forma, relacionam-se com os requisitos de qualificação da Entidade, com problemas detectados em seu Estatuto e demais exigências legais relacionadas ao processo de Contratação da OS.

Em síntese, dado o extenso volume de informações, permito-me ordená-las de forma sistematizada, para melhor visualização das questões trazidas relacionadas à análise formal dos Contratos de Gestão em julgamento, e seus respectivos aditivos:

Destaco, primeiramente, algumas **questões de ordem formal** abordadas, dentre outras irregularidades: (a) inadequação do Estatuto das Entidades às exigências da Lei Municipal nº 14.132/06, relacionada à ausência de requisitos de qualificação, composição e atuação do Conselho de Administração, dentre outras questões; (b) apontamentos vinculados ao conteúdo do Comunicado de Interesse Público; (c) deficiências do instrumento contratual, (d) insuficiência do valor empenhado; (e) Plano de Trabalho

[11] TC 3148/2010

deficiente, sem a previsão de critérios objetivos de avaliação de desempenho; (f) deficiências relacionadas à Comissão de Avaliação (que por vezes não possuía a composição prevista em lei, ou seus integrantes não eram devidamente convocados para a elaboração do parecer acerca da minuta do Contrato de Gestão, ou, ainda, havia a aprovação de minuta do ajuste sem a presença de quórum mínimo, etc.); e (g) falta de previsão clara quanto aos limites de remuneração dos dirigentes das Entidades.

Questões outras foram abordadas, de **conteúdo material**, das quais destacamos o aspecto envolvendo a ausência de previsão, nos Contratos de Gestão, da obrigatoriedade de disponibilização das vagas no Sistema de Regulação.

Anoto que o tema da necessária informação sistemática de vagas para a regulação correlacionando a demanda por atendimentos médicos (consultas de especialidades, exames e cirurgias) e as respectivas ofertas, refletiu significativo comprometimento da boa gestão do sistema de saúde municipal, matéria esta já apreciada de forma aprofundada por este Tribunal, quando do julgamento do TC 943/2009, que tratou de Inspeção realizada na Secretaria Municipal de Saúde sobre o denominado Sistema de Regulação Municipal, nos termos da Portaria 525/2004-SMS.

Após regular intimação dos interessados, em cada um dos processos, sobrevieram as respectivas defesas a cujos termos me reporto sinteticamente, por amor à brevidade, sem prejuízo de serem consideradas suas razões no desenvolvimento deste voto.

Sobre os esclarecimentos acrescidos, os órgãos técnicos mantiveram o entendimento final pela irregularidade, no seu todo, dos instrumentos, ainda que, eventualmente em cada caso concreto, alguns apontamentos isoladamente tenham sido superados.

Em apertada síntese, esses são os fatos que mereceram destaque nas análises formais dos Contratos de Gestão que trago a julgamento. Passo a discorrer sobre as conclusões alcançadas no exame das respectivas execuções, nos períodos examinados.

II – DO ACOMPANHAMENTO DAS EXECUÇÕES CONTRATUAIS

Cada um dos Contratos de Gestão em exame teve parcela de sua execução examinada pelos órgãos técnicos[12]. Os apontamentos, de uma forma geral, envolvem aspectos vinculados às deficiências na gestão orçamentária, financeira e contábil dos ajustes; ausência de adequada fiscalização e controle dos recursos repassados, inclusive no que toca

[12] 72.002.224.09-21; 72.003.561.09-27; 72.000.428.11-15; 72.001.898.09-08; 72.000.774.11-76; 72.000.849.10-92; 72.001.029.11-35; 72.003.148/10-14

à necessária análise dos resultados da execução operacional da parceria, conforme exemplos mencionados abaixo:

a) TC 2204/2009: dentre outras irregularidades, houve destaque para o fato de que Comissão Técnica de Avaliação – CTA, além de não se reunir com a periodicidade regular, não analisou as causas que originaram o não cumprimento da meta de realização de exames de ultrassonografias (48,04% inferior à previsão contratual) e não estabeleceu acordos para a implementação de medidas corretivas; indicadores analisados não eram os previstos no Contrato; a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (CAF) sequer tinha sido constituída; o controle interno sobre a Folha de Pagamento era frágil; não havia análise, pela Secretaria Municipal de Saúde sobre a documentação de suporte das despesas realizadas pela Organização Social; além dos técnicos terem constatado, em visitas realizadas no local, falta de profissionais de saúde e problemas nas instalações físicas;

b) TC 3561/2009: anoto a constatação de falta de prazo razoável para a concretização das avaliações trimestrais por parte da Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA);

c) TC 428/2011: constatou a Auditoria que a Organização Social realizou reformas e aquisição de equipamentos, embora não tenha havido o repasse de recursos para investimento pela Secretaria Municipal da Saúde; e apontou a ausência de análise das prestações de contas encaminhadas pela Organização Social, para verificar a correta utilização dos recursos repassados;

d) TC 1898/2009: anoto a ausência de controle e transparência na aplicação dos recursos repassados pela Secretaria Municipal de Saúde, cujos repasses não eram feitos diretamente no CNPJ devido, com falhas nos procedimentos de acompanhamento do Contrato de Gestão e da prestação de contas da contratada;

e) TC 774/2011: ausência de atuação tempestiva da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização; Plano Orçamentário desatualizado e não abrangendo os valores de investimentos pactuados; falta de depósito dos valores repassados em conta corrente específica do Contrato de Gestão; divergências entre os dados de produção fornecidos pela CEInfo e os que constam nas atas da Comissão Técnica de Avaliação; ausência de processo criterioso de seleção de fornecedores, pela Organização Social.

f) TC 849/2010: atraso na constituição da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização e intempestividade da atuação da Comissão Técnica de Acompanhamento; contratação de terceiros pela Organização Social em desacordo com os critérios estabelecidos em seu Regulamento de Compras; contratação indevida de serviços de administração financeira e de assessoria em administração; deficiência de análise das prestações de contas e no controle

sobre a aplicação dos recursos repassados, pela Secretaria Municipal de Saúde; lançamentos contábeis indevidos (a Organização Social lançou indevidamente o valor de R$ 859.161,28 referentes a amortizações de empréstimos que não existiram);

g) TC 1029/2011: ausência de fiscalização pela Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (CAF) e falta de relatórios conclusivos sobre os Contratos de gestão; falta de aprovação e publicação do Regulamento de Compras da Organização Social; repasse de recursos em desconformidade com o disposto no item 3.1.2 do Contrato de Gestão e irregularidade no pagamento da parcela da parte variável prevista contratualmente;

h) TC773/2011: ausência de fiscalização pela Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (CAF) e falta de relatórios conclusivos sobre os Contratos de gestão; falta de aprovação e publicação do Regulamento de Compras da Organização Social; repasse de recursos em desconformidade com o contratado e falha no pagamento da parcela da parte variável; desconformidade nas informações cotábeis lançadas nos balancetes financeiros pela Organização Social. Destacou-se, também, a falta de atendimento de Clínica Cirúrgica e Ortopedia, descumprindo o item próprio do Plano de Trabalho (fls. 239/240).

A partir dos elementos colhidos de cada caso concreto, passamos a ordenar as informações da realidade da execução dos Contratos de Gestão nessa primeira fase conforme segue.

(a) DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E CONTÁBIL

O acompanhamento da execução de cada Contrato de Gestão evidenciou, no conjunto deles, total descontrole dos recursos financeiros repassados a cada uma das Organizações Sociais. Inexistia efetivo controle para os recursos destinados ao custeio e os destinados aos investimentos contratados, ainda que, em sua maioria, os valores repassados estivessem formalmente suportados pelos respectivos Planos de Trabalho. Constatou-se que os valores gastos nem sempre obedeceram ao Plano Orçamentário respectivo, seja em relação às despesas de investimento, seja em relação ao custeio, além dos repasses ocorrerem por vezes de forma intempestiva.

De forma comum nos Contratos de Gestão, as principais despesas referiam-se a "Pessoal" e "Serviços de Terceiros", que, juntas, representaram quase a totalidade dos recursos despendidos nos períodos analisados.

Ademais, apurou-se irregularidade recorrente na transferências de recursos da conta corrente específica do Contrato de Gestão para as contas de outros convênios eventualmente mantidos entre a entidade e a Prefeitura, e vice-versa, por conta de atraso nos repasses dos recursos previstos no Plano de Trabalho.[13]

(b) DEFICIÊNCIAS NA FISCALIZAÇÃO DE CONTROLE DOS CONTRATOS DE GESTÃO

No que tange ao controle financeiro, houve também destaque para o fato de que, em que pese as Organizações Sociais encaminhassem burocraticamente as respectivas prestações de contas à Secretaria Municipal da Saúde, a documentação de suporte não era analisada tempestivamente pelo Núcleo Técnico de Controle da Secretaria da Saúde – NTCSS, o que ocorria por absoluta falta de estrutura administrativa, incluindo limitações no uso de tecnologia da informação, para acompanhar a execução dos Contratos de Gestão.

Nesse particular, nota-se reiterado apontamento de não constituição da **Comissão de Acompanhamento e Fiscalização,** descumprimento o disposto no art. 8º[14] da

---

[13] A título de exemplo, no Contratoa movimentação de Gestão 007/2008, constatou-se 45 empréstimos de recursos desse Contrato, para outros convênios (entre os meses de maio e agosto de 2009), totalizando R$ 11.155.000,00. No caminho inverso, o Contrato nº 07/2008 recebeu 15 transferências de outros convênios, de janeiro a setembro de 2009, totalizando R$ 4.120.000,00. Somente em 14 de outubro de 2009, a situação de empréstimos entre contas foi regularizada neste contrato.

[14] "Art. 8º. Sem prejuízo do disposto no art. 7º-A desta lei, o Secretário Municipal ou a autoridade supervisora da área de atuação da entidade constituirá, ainda, Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da execução do contrato de gestão firmado com a organização social no âmbito de sua competência.

§ 1º. A Comissão de Acompanhamento e Fiscalização deverá ser integrada por pessoas de notória capacidade e atuação na área objeto da parceria, sendo:

I - dois membros da sociedade civil;

II - três membros do Poder Executivo.

§ 2º. A organização social apresentará à Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

Lei Municipal nº 14.132/06 (alterada pela Lei nº 14.664/08) e dos arts. 40[15] e 41[16] do

---

§ 3º. Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão deverão ser ainda analisados, periodicamente, pela Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, e disponibilizados na Internet através de página eletrônica da Prefeitura do Município de São Paulo.
§ 4º. A Comissão de Acompanhamento e Fiscalização deverá encaminhar ao Secretário Municipal competente ou à autoridade supervisora da área de atuação da organização social, bem como à Comissão de Avaliação de que trata o art. 7º-A desta lei, relatório conclusivo sobre a análise procedida.
§ 5º. O Poder Executivo regulamentará a instalação e o funcionamento da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização."

[15] "Art. 40. O Secretário competente ou a autoridade supervisora da área de atuação da entidade constituirá Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da execução do contrato de gestão firmado com a Organização Social no âmbito de sua competência.
§ 1º. A Comissão de Acompanhamento e Fiscalização deverá ser integrada por pessoas de notória capacidade e atuação na área objeto da parceria, sendo:
I - dois membros da sociedade civil;
II - três membros do Poder Executivo.
§ 2º. O Presidente da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização será escolhido pelo Secretário competente ou pela autoridade supervisora da área de atuação da entidade, dentre os membros do Poder Executivo.
§ 3º. A escolha de um dos membros da sociedade civil dar-se-á de acordo com o disposto nos §§ 3º e 4º do artigo 17 deste decreto."

[16] "Art. 41. Compete à Comissão de Acompanhamento e Fiscalização 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 Organização Social, ao término de cada exercício financeiro, ou a qualquer tempo desde que requisitado, justificadamente, pelo referido Colegiado, nos termos do artigo 8º da Lei nº 14.132, de 2006, com a redação dada pela Lei nº 14.664, de 2008.
§ 1º. A Comissão de Acompanhamento e Fiscalização deverá reunir-se, ordinariamente, ao final de cada semestre, para 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.
§ 2º. Compete ainda, à Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, nas reuniões ordinárias, analisar a prestação de contas correspondente e elaborar relatório conclusivo sobre a análise procedida.
§ 3º. O Presidente da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização poderá convocar reuniões extraordinárias, desde que cientificados previamente todos os seus integrantes.
§ 4º. Das reuniões da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização serão lavradas atas, as quais deverão ser assinadas por todos os presentes.
§ 5º. O relatório conclusivo da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização será elaborado em 3 (três) vias, em papel e em meio eletrônico, encaminhadas ao Secretário competente ou à autoridade supervisora da área de atuação da Organização Social, à Comissão de Avaliação e à Secretaria Municipal de Gestão.
§ 6º. A Secretaria Municipal de Gestão disponibilizará o relatório no Portal da Prefeitura do Município de São Paulo na Internet."

Decreto nº 49.523/08, vigentes à época dos fatos.

A intempestividade na constituição da referida Comissão foi destacada pela Auditoria, com apontamento do prejuízo prático decorrente da ausência do exercício da atribuição legal vinculada ao controle dos relatórios de execução e prestação de contas dos Contratos de Gestão, atribuição esta que não poderia ser substituída pelo desempenho das atividades da Comissão Técnica de Acompanhamento, diante da ausência nesta de membros da sociedade civil em sua composição.

b.2) Comissão Técnica de Avaliação: cumprimento inadequado de suas funções

Por sua vez, sobre a Comissão Técnica de Avaliação, a Auditoria assinalou que a mesma deixou de cumprir suas funções de forma adequada, pelo descumprimento da periodicidade da realização das reuniões ordinárias (o que inviabilizava o acompanhamento concomitante dos indicadores de qualidade dos serviços executados); bem como quanto à constatação de que as análises eram realizadas de forma estritamente formal e meramente burocrática, sem que houvesse a efetiva análise gerencial das causas que originaram desvios e ocorrências negativas no funcionamento dos serviços para fins de cumprimento de metas contratuais, de forma a estabelecer acordos e medidas corretivas necessárias.

b.3) Gestão de Pessoal: algumas deficiências

Nesse tópico, constatou-se que o Plano de Trabalho vinculado aos Contratos de Gestão não previa quantitativo mínimo de funcionários a serem destinados a cada unidade de saúde, tendo presente, inclusive, a identificação de que houve, em determinados Contratos, o afastamento de servidores públicos em favor da Organização Social, com fulcro no art. 16 da Lei Municipal 14.132/2006.

Ademais, constatou-se a necessidade de aprimoramento do controle interno da folha de pagamento de forma a garantir que os eventuais casos de profissionais com duplo vínculo de emprego ocorressem, unicamente, na hipótese de cargas horárias diversas e compatíveis, com controle do horário de trabalho na respectiva Ficha de Registro do funcionário.

b.4) falta de controle sobre as verbas repassadas

Houve a reiterada constatação nos Contratos em exame de que o Núcleo Técnico de Controle da Secretaria da Saúde – NTCSS não dispunha de pessoal especializado apto e suficiente para atuar na análise da documentação de suporte das despesas realizadas pelas Organizações Sociais, apresentadas por ocasião da prestação de contas da entidade, o que inviabilizou o controle efetivo e qualitativo dos gastos realizados na prestação dos

serviços de saúde. Ademais, inexistiu a adoção de uma fiscalização por meio de sistema informatizado, com prestação de contas usando linguagem e protocolos de sistema e a fiscalização sendo feita automaticamente por meio de inteligência de sistema, selecionando as desconformidades para seu tratamento por fiscalização presencial.

(c) CAPACIDADE OPERACIONAL

Apesar de não formalmente destacada, a questão envolvendo a deficiência da capacidade operacional das entidades escolhidas, em alguns dos casos em exame, é fator que também pode ser verificado nos relatórios de auditoria inaugurais.

Por vezes, algumas das entidades não demonstraram, ao longo da execução dos Contratos, capacidade operacional concreta e específica para realização do objeto contratado, em especial diante da dificuldade da Organização Social em contratar médicos diretamente para seu quadro profissional – como seria de se esperar –, passando a contratá-los por meio de empresa interposta.

Nestes termos, destacou-se que a escolha preliminar da Organização Social contratada não dispensa a análise de sua capacidade técnica e operacional para a realização da atividade-fim, pela Origem, sendo admitida a terceirização de pessoal, em princípio, apenas para a denominada "atividade-meio" .

(d) RESULTADOS

Os Contratos de Gestão em exame previam metas de atendimento especificadas em Tabelas de Volume de Atividade Esperada para cada Unidade.Todavia, em relação às Unidades e aos Serviços posteriormente acrescidos, por meio de Termos Aditivos aos Contratos, anotaram os técnicos a ausência de quadro semelhante para controle das novas ações incorporadas aos ajustes, ainda que, em momento posterior, tal vazio viesse a ser tratado formalmente com a lavratura de outro Termo Aditivo, procedimento esse que deixava um hiato no Contrato relativamente ao volume de atividades esperadas para o novo objeto acrescido, inviabilizando o seu controle.

Em cada processo houve o confronto das metas fixadas nas Tabelas de Volume de Atividade Esperada com os resultados constantes dos Indicadores de Produção da Organização Social, pela Auditoria, cujas conclusões encontram-se sintetizadas nos respectivos Relatórios.

Sobre os Indicadores de Acompanhamento, havia nos Contratos em exame a previsão de liberação trimestral dos recursos financeiros relativos à parte variável, que ficava condicionada ao cumprimento das metas especificadas no quadro de indicadores de produção.

Além disso, houve a análise, em cada um dos Contratos, acerca da **Compatibilidade das metas fixadas com o Plano Municipal de Saúde**, de forma a evidenciar quais foram contemplados de forma direta ou indireta pelos respectivos ajustes, para fins de liberação da parte variável.

Por fim, anoto que alguns dos Contratos de Gestão em exame[17] tiveram, inclusive, serviços de **diagnóstico por imagem (radiologia)** incorporados ao objeto contratual por meio de aditivos contratuais, serviços esses executados de forma terceirizada.

Este é o relato englobado das principais questões aventadas na análise dos Contratos e respectivos acompanhamentos de execução contratual.

A seu tempo, trago também a julgamento Representação interposta pela N. Vereadora Juliana Cardoso com vistas à apuração de fatos vinculados ao Contrato de Gestão nº 07/2008, dada a pertinência da matéria. Questionou-se nestes autos os atendimentos realizados no Centros de Atenção Psicossocial - CAPS's, no âmbito do Programa Saúde da Família - PSF's e na AMA Especialidade Jardim Tietê, questionando o não atingindo das metas previstas no referido Contrato mas, em contrapartida, a constatação de aumento dos valores pagos à Organização Social, sem a devida análise dos indicadores de acompanhamento e da prestação de contas pelo Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde - NTCSS.

Nestes autos, a Auditoria promoveu uma Inspeção para verificação dos fatos, abrangendo o período de janeiro de 2010 a julho de 2011. Em suas conclusões, restaram confirmados os problemas já identificados na análise do Contrato, em especial: (a) a falta de acompanhamento adequado pela Comissão Técnica de Acompanhamento – CTA, criada no âmbito do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde – NTCSS; e (b) a falta de providências em face dos maus resultados da avaliação dos parâmetros de produção, indicadores de qualidade e das informações em geral sobre o funcionamento dos serviços, o que gerou distorções em relação ao Plano de Trabalho estabelecido no Contrato de Gestão, quer quanto às metas estabelecidas, quer quanto pelos valores estimados.

[17] Contratos de Gestão 07/2008, 22/2009

Diante das constatações, os pareceres técnicos foram conclusivos pelo conhecimento e procedência da Representação.

Em apertada síntese, portanto, em todos os processos em exame os órgãos técnicos foram unânimes quanto à irregularidade dos Contratos e das respectivas execuções, com base nas impropriedades apontadas.

A Procuradoria da Fazenda Municipal propugnou pela regularidade dos instrumentos, em todos os processos, bem como das respectivas execuções contratuais, nos períodos examinados.

A Secretaria Geral acompanhou as manifestações unânimes dos órgãos técnicos no sentido de que os instrumentos em exame não tinham condições de aprovação, nem tampouco suas respectivas execuções.

Por derradeiro, em atenção aos recursos de agravo de instrumento apresentados pelo Órgão Fazendário, em alguns dos processos pautados, destaco que os mesmos foram oportunamente recebidos na forma retida para julgamento em sede de eventual Recurso Ordinário, conforme previsão do artigo 151 do Regimento Interno desta Corte.

É o Relatório.

VOTO

Trago a julgamento, de forma englobada: a análise formal dos **Contratos de Gestão nºs 07, 10, 12 e 13 de 2008 e** os **nºs 15, 22 e 23 de 2009; os respectivos termos aditivos analisados**; bem como o **acompanhamento de suas respectivas Execuções.** Dada a pertinência da matéria, a análise também engloba **Representação apresentada pela ilustre Vereadora Juliana Cardoso, relacionada à execução do Contrato de Gestão 07**.

Todos esses ajustes abrangem um **primeiro ciclo** de Contratos de Gestão firmados pela Secretaria Municipal de Saúde, para a implantação do modelo de parceria entre o Município e o Terceiro Setor na área da Saúde, cujas irregularidades constatadas não diferem em essência entre si, nem tampouco dos problemas já detectados nos primeiros casos já julgados por esta Corte[18], razão pela qual, busca-se, pelo presente voto englobado,

[18] SPDM 72.001.202/09-53 e 72.001.811/09-11; Seconci 72.001.808/09-07 e 72.001.870/09-80 e Santa Casa 72.002+903/10-07 e 72.000.135/11-45

sistematizar as fragilidades comuns aos ajustes nesse primeiro ciclo, não obstante as situações particularizadas de cada um dos Contratos em exame.

Cabe assinalar que a própria ação de auditagem nesses processos ainda lidava com essa matéria, então ainda nova, dos Contratos de Gestão, enfrentando o desafio de construir uma linha de abordagem e uma metodologia com visão de conjunto acerca da mesma. Assim sendo, os apontamentos esparsos de irregularidades, e seu caráter, em certos pontos essenciais, recorrente, iriam dando os elementos para a montagem de uma lógica de conjunto acerca dessas mesmas irregularidades, mostrando o sentido geral da falta de um planejamento consistente previamente à assinatura dos ajustes, a sua subsequente adaptação improvisada por meio de Termos Aditivos, a não constituição plena dos órgãos legalmente previstos para o exercício do controle e fiscalização, as inconsistências na segregação das despesas pela ausência de conta bancária separada e exclusiva, e, sobretudo, a falta de um controle efetivo da correlação custos/produtos, pela ausência de uma fiscalização regular das prestações de contas burocraticamente apresentadas pela OS, incluindo a não implementação de sistema informatizado para acompanhamento dessas prestações de contas.

Destaca-se, dada a relevância, que o somatório do **valor original** dos referidos Contratos era previsto para R$ 279.418.492,50 (duzentos e setenta e nove milhões, quatrocentos e dezoito mil e quatrocentos e novenda e dois reais). Todavia, segundo valores atuais obtidos pelo Sistema Átomo, a soma dos **valores liquidados e pagos** perfazem o significativo montante de R$ 2.252.665.999, 23 (dois bilhões, duzentos e cinquenta e dois milhões, seiscentos e sessenta e cinco mi e novecentos e noventa e nove reais e vinte e três centavos), considerando que o Contrato 013/2008 permanece em vigor até os dias de hoje, conforme detalhamento que segue no quadro abaixo:

CONTRATO	CONTRATADA	VALOR INICIAL	VALOR PAGO
007/2008	SPDM	R$ 98.792.696,16	R$ 708.298.993,03
010/2008	Santa Marcelina	R$ 56.713.494,28	R$ 386.045.603,62
012/2008	Fundação Faculdade Medicina	R$ 56.601.687,67	R$ 333.721.461,71
013/2008	IRES Sírio*	R$ 12.151.719,51	R$ 512.507.768,16
015/2009	Santa Marcelina	R$ 20.636.459,28	R$ 123.506.449,86
022/2009	Instituto SAS	R$ 13.713.735,98	R$ 24.192.756,12
023/2009	SPDM	R$ 12.628.712,60	R$ 104.916.511,01
027/2010	SPDM	R$ 8.179.987,02	R$ 59.476.455,72
	TOTAL	**R$ 279.418.492,50**	**R$ 2.252.665.999,23**

Fonte dos Dados: Sistema Átomo-Radar do TCM-SP

* ContratoVigente

Feitos esses destaques iniciais, e já adentrando nos apontamentos constantes dos autos, anoto que o aspecto relacionado à eventual submissão dos Contratos de Gestão à regra da licitação já encontra entendimento consolidado na atualidade, seja no âmbito desta Corte (TC´s 1.808/2009 e 1.870/2009), seja pelo Supremo Tribunal Federal (Adin ADI-MC nº 1923-5). Sobre o tema, ressalto que a Origem, a partir do ciclo posterior de Contratos de Gestão firmados, acatou as ponderações já emitidas por esta Corte e passou a utilizar o Chamamento Público para a escolha da entidade parceira.

Por sua vez, ainda que aparentemente superáveis algumas questões formais isoladamente tratadas em cada processo, a partir das justificativas pontuais apresentadas pelos interessados, referidos apontamentos, por sua lógica de conjunto, não podem ser relevados em bloco, por espelharem, no seu todo, uma situação caótica de ausência de planejamento e de fiscalização dos Contratos de Gestão nesse período inicial, conforme se envidenciará.

De uma forma geral, as análises individualizadas em cada processo demostram que, quando da escolha das entidades parceiras, não houve exigência de documentação técnica compatível com as metas operacionais e indicadores de desempenho estabelecidos no próprio ajuste, visando à necessária comprovação de experiência técnica para a realização das atividades previstas. Nota-se que, por vezes, sequer havia a exigência de apresentação do Certificado de Qualificação como Organização Social[19] e demais certidões negativas, evidenciando ausência de cautela nas ações praticadas nesta fase inicial de contratações, em que a Origem passou a simplesmente transferir, de imediato, a execução dos serviços de saúde às entidades privadas parceiras.

Destarte, é inegável que a aferição dos critérios de qualificação da entidade parceira possui relevância para garantia da qualidade na prestação dos serviços, no que tange à sua capacidade técnica para o desempenho do objeto da parceria. Caso contrário, o modelo dos Contratos de Gestão, que se encontra sedimentado justamente na necessidade de superação dos aspectos de alegada ineficiência dos serviços prestados diretamente pelo Estado, na busca de melhores resultados e com economia de recursos, estararia colocado sob o grave risco de insucesso.

A situação é agravada quando se verifica que o objeto contratual se apresentava definido de forma insuficiente nos respectivos Planos de Trabalho, que se mostraram falhos na definição de metas e indicadores.

[19] Arts. 6° e 7º do DM nº 47.544/06

Ademais, a constatação de falta de planejamento consistente da ação governamental se mostra evidente, considerando a ausência, por parte da Administração, de clareza quanto à prévia dimensão e conteúdo do objeto a ser contratado e, consequentemente, de seu valor orçamentário/financeiro. Nesse sentido, todos os Contratos submetidos ao presente julgamento tiveram seu valor global aumentado consideravelmente por meio de novas ações incorporadas ao objeto, via aditivos contratuais.

Na maioria dos casos, já no primeiro ano da execução da parceria houve revisão de grande porte do objeto contratado, com a inclusão de novas ações e unidades de saúde que resultaram em um aumento considerável do custo contratual originalmente previsto.[20]

Em relação à gestão dos repasses dos recursos financeiros às Entidades, houve destaque para a falta de controle mensal dos gastos realizados pelas Organizações Sociais, o que gerava ora um excedente nos repasses, ora um *déficit,* dando surgimento à adoção de medidas contábeis desconformes, não compatíveis com a boa gestão dos Contratos.

Cabe repisar que as deficiências apuradas na gestão financeira, orçamentária e contábil dos ajustes em exame confirmam a total ausência de planejamento das ações por parte da Secretaria Municipal da Saúde, aspecto esse de fundamental importância para o modelo concebido para os Contratos de Gestão que pressupõe, necessariamente, a planificação da ação administrativa a partir dos diagnóstico da situação existente e a fixação do alcance dos resultados pretendidos, pressuposto para uma fiscalização efetiva e eficaz.

Nessa senda, embora os valores repassados estivessem formalmente suportados pelo Plano de Trabalho, ocorriam atrasos nos repasses por parte da Secretaria Municipal de Saúde, dando origem a procedimentos contábeis irregulares. Por vezes, buscou a entidade parceira recursos de outras fontes, de outros convênios mantidos com a Prefeitura, de modo a viabilizar o cumprimento de seus compromissos imediatos. Em outros momentos, havia o recebimento de valores em montante acumulado, o que gerava um excedente no saldo da conta da contratada possibilitando um fluxo inverso, com a devolução dos recursos tomados informalmente *por empréstimo*, bem como o financiamento cruzado envolvendo outros convênios. Tal prática criou um mecanismo de transferência e empréstimo de valores entre o Contrato de Gestão e outras contas, de convênios diversos, sem qualquer suporte jurídico válido.

---

[20] Exemplificando: no Contrato de Gestão 07/2008, ao considerarmos apenas o exercício de 2009, verifica-se que, por meio dos termos aditivos nº 001, de 31/12/08, e nº 002, de 02/03/09, o valor original desse período passou de R$ 24,8 milhões para R$ 64,3 milhões.

Embora não houvesse autorização formal por parte da Secretaria Municipal de Saúde para a realização dessas transferências entre contas diversas, não há como negar que o procedimento era do seu conhecimento, visto que as transações foram demonstradas nos Balancetes Financeiros e extratos bancários apresentados mensalmente pela contratada em suas prestações de contas, conforme relatado.

Essas situações relatadas mostraram uma promiscuidade no trato da verba pública pelos entes privados ainda que, em última análise, pudesse ser atribuída a responsabilidade deste cenário à Administração por atrasos nos repasses.

Nesse particular, não há como aceitar as justificativas por vezes apresentadas pela Origem no sentido de que a causa da insuficiência dos valores empenhados e repassados para fazer frente às despesas contratuais seria a crise econômica mundial, ante a queda de arrecadação de impostos e repasses federais verificada com a desaceleração dos setores produtivos e de serviços. Afinal, como se não bastasse a constatação do significativo superávit financeiro da Prefeitura nos exercícios em exame, aferido nas respectivas análises das Contas Anuais do Executivo Municipal, o argumento não se sustenta diante da comprovação do descontrole relacionado também às situações de repasse em excesso, em meses em que se verificou a ocorrência de gastos sensivelmente inferiores aos valores transferidos.

A ausência de planejamento e controle também se verificou em relação à parcela destinada aos investimentos nos Contratos de Gestão, onde despesas eram realizadas pelas Contratadas sem a devida observância das verbas destinadas ao custeio, distanciando-se a utilização dos recursos repassados de sua finalidade original, em descompasso com o Plano Orçamentário e com o Plano de Trabalho.

As mesmas críticas devem se estender no que tange ao necessário controle de bens patrimoniais vinculados aos Contratos de Gestão, uma vez que o Relatório Anual elaborado para inventariar esses ativos, embora emitido e encaminhado para a SMS/NTCSS (ainda que a destempo), deixava, por vezes, de contemplar unidades de saúde incorporadas ao ajuste pelos aditivos contratuais, sem que qualquer análise ou medida corretiva tivesse sido determinada por parte da Administração Pública.

Diante do exposto, a instrução de cada um dos processos, separadamente, evidenciou a fragilidade do controle interno da Secretaria Municipal da Saúde quanto à fiscalização dos diversos Contratos de Gestão, constatando-se em todas as contratações um verdadeiro descontrole das transferências financeiras realizadas, sem análise efetiva das prestações de contas e dos relatórios trimestrais encaminhados pelas contratadas.

Nesse sentido, destaco apontamentos formalizados no âmbito dos TCs 1898/2009[21] e 849/2010[22], de forma exemplificativa, no sentido de que o Sistema de Avaliação e Acompanhamento dos Serviços de Saúde (SAASS) ainda não se encontrava em operação e, além disso, os repasses eram realizados para pessoa jurídica com cadastro desatualizado e sem a exigência de movimentação da verba pública em conta corrente especifica e exclusiva, considerando que os Contratos de Gestão eram firmados antes mesmo do SOF – Sistema de Orçamento e Finanças - estar preparado para ter mais de uma conta corrente cadastrada por Credor.

Nota-se da instrução dos autos que nenhuma documentação era tempestivamente analisada pelo Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde - NTCSS ou, quando isso ocorria, era de forma meramente protocolar, por vezes com base em índices estranhos ao acordado pelas partes, sem nenhuma efetividade para a gestão da qualidade dos serviços públicos prestados pelos parceiros privados.

Nesse particular, de igual forma, a instrução constante do TC 2224/2009 evidenciou, dentre outras irregularidades, que a Comissão Técnica de Avaliação – CTA, além de não se reunir com a periodicidade regular, não analisava as causas do não cumprimento da meta de realização de exames de ultrassonografias (48,04% inferior à previsão contratual). Em decorrência, deixou de estabelecer acordos para a implementação de medidas corretivas. Até porque, à época dos fatos, a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (CAF) sequer tinha sido constituída! Diante disso, consta da instrução que o controle interno sobre a Folha de Pagamento era frágil e não havia qualquer análise, pela Secretaria Municipal de Saúde, sobre a documentação de suporte das despesas realizadas pela Organização Social.

Nesses termos, percebe-se que houve, sistematicamente, o repasse integral dos recursos independentemente de os técnicos terem constatado, em visitas realizadas no local, a eventual falta de profissionais de saúde e problemas nas instalações físicas.

Consequentemente, percebe-se, nesse primeiro ciclo, a existência de uma gestão privada de recursos e bens públicos sem que houvesse o estabelecimento, em contrapartida, de um mínimo de controle efetivo por parte do Poder Público, posto que a análise das prestações de contas ocorria em momento muito posterior à realização da despesa e sob um prisma exclusivamente formalista. Conforme análise contida nos autos do TC 3561/2009, exemplificativamente, constatou-se falta de prazo razoável para a concretização das avaliações trimestrais pr parte da Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA). Também

[21] Peça 4
[22] Peça 7

no âmbito do TC 428/2011 ressaltou-se que a Organização Social realizou reformas e aquisição de equipamentos sem verba de investimento repassada para tal desiderato, pela Secretaria Municipal da Saúde, e sem análise específica das prestações de contas encaminhadas posteriormente pela Organização Social.

Aliás, a questão envolvendo a ausência de atuação tempestiva da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, bem como a ocorrência de plano orçamentário desatualizado sem abranger os valores de investimentos pactuados, era algo recorrente, além da falta de depósito dos valores repassados em conta corrente específica do Contrato de Gestão. Tais apontamentos também podem ser observados nos autos do TC 774/2011.

Tal situação também se afastou completamente do modelo de parceria idealizado pelo Programa Nacional de Publicização – PNP, inserido no âmbito do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que prioriza fortemente o controle de resultados.

Nesse sentir, os reflexos negativos da falta de planejamento na implantação da nova política pública de saúde também se fez presente nas constatações feitas pela Auditoria quanto à qualidade do serviço público prestado pelo ente privado, em cada um dos processos ora em julgamento.

Conforme já comentado, a demora na constituição da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização evidenciou claro prejuízo ao acompanhamento dos serviços executados, tendo em vista a inexistência de análise qualitativa dos relatórios de execução e prestação de contas dos Contratos de Gestão por membros da sociedade civil, anulando o controle social da execução dos ajustes.

Essa questão torna-se mais evidente ante as críticas constantes do Relatório da Auditoria em relação à atuação da Comissão Técnica de Avaliação. Nesse sentido, as críticas surgiram: (a) tanto em relação ao descompasso de tempo entre as reuniões de avaliação e o encaminhamento dos relatórios trimestrais pelas entidades parceiras, que, pelo atraso com que ocorriam, inviabilizaram o acompanhamento concomitante dos indicadores de qualidade dos serviços executados; (b) como em relação à total inércia de seus membros ao se depararem com eventuais avaliações negativas de desempenho da entidade, deixando de analisar as causas que originaram ineficiências no funcionamento dos serviços e, consequentemente, de estabelecer acordos para implementação das medidas corretivas necessárias.

A maior flexibilidade para a atividade das Organizações Sociais contratadas impõe, de outra parte, rigor na prestação de contas e na sua análise por parte da Administração Pública, de forma a demonstrar a otimização dos recursos e o alcance de melhores resultados em termos de custo/benefício.

Afinal, o novo modelo pretendeu se justificar, conceitualmente, em nome de uma melhor prestação de serviços a um preço menor, por meio de uma atuação 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 199, § 1º, da Carta Magna.

Nesta senda, as conclusões obtidas na análise da Representação proposta pela ilustre Vereadora Juliana Cardoso, ainda que voltadas especificamente ao Contrato de Gestão 07/2008, podem ser estendidas aos demais ajustes em julgamento. As deficiências vinculadas à ausência de efetiva avaliação dos produtos, nas respectivas execuções de cada um dos Contratos de Gestão (conforme previsão contratual), inviabilizou a realização dos devidos ajustes, nos respectivos Planos de Trabalho, para a fixação de metas com parâmetros adequados à realidade de cada parceria, bem como não permitiu o controle corretivo efetivo sobre as distorções encontradas, relacionadas aos aspectos econômico-financeiros, às metas estabelecidas e aos valores estimados. Essa situação foi notada em todos os ajustes em julgamento.

Em que pese o acompanhamento do cumprimento das metas pactuadas ser de fundamental importância no modelo de parceria implantado, restou evidenciado que a Administração não aparelhou seu controle interno para tal mister, notando-se uma formatação claramente subdimensionada do Núcleo Técnico (NTCSS), inviabilizando um acompanhamento eficaz da produção realizada pelas Organizações Sociais e de suas respectivas prestações de contas.Tampouco se verificou o uso inteligente de Tecnologia da Informação na fiscalização das prestações de contas.

Nesse sentido, destacou-se no âmbito do TC 773/2011 que a ausência de fiscalização pela Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (CAF), e de relatórios conclusivos sobre os Contratos de Gestão, redundaram em repasse de recursos em desconformidade com o contratado e no pagamento da parcela da parte variável de forma irregular (fls. 239/240).

Também no âmbito da análise contida no TC 849/2010, o atraso na constituição da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização e a intempestividade da atuação da Comissão Técnica de Acompanhamento trouxeram reflexos negativos relacionados à contratação indevida de serviços de administração financeira e de assessoria em administração, com lançamentos contábeis indevidos pela Organização Social, no valor de R$ 859.161,28, referentes a amortizações de empréstimos que não existiram.

A questão envolvendo a deficiência de capacidade operacional das entidades escolhidas, em alguns dos casos em exame, também foi notada, tendo presente a dificuldade

verificada em contratar médicos diretamente para seu quadro profissional – como seria de se esperar – passando-se a contratar médicos por empresa interposta. A ideia de que o Contrato de Gestão não prescinde da utilização da estrutura existente das entidades parceiras foi ignorada ao longo das execuções. Assim, se os profissionais por elas contratados não se mostraram suficientes, das duas uma: ou o Contrato não poderia ter sido firmado, por ausência de capacidade operacional, ou deveria ter ocorrido aporte na estrutura da entidade, com a contratação direta de novos profissionais, e não através da intermediação de outra pessoa jurídica.

Neste passo mencione-se, por exemplo, o Contrato de Gestão nº 22/2009, que, por força de decisão liminar judicial, teve o processo de rescisão contratual suspenso, em que pese iniciado pelo Núcleo Técnico de Contratação e Serviços de Saúde[23]. Nesse caso concreto, a Organização Social (Instituto SAS), no período analisado pela Auditoria, firmou 15 Contratos de prestação de serviços com terceiros, em desacordo com o seu Regulamento de Compras e, vários deles, para desempenho de atividade-fim (coordenação médica, prestação de serviços de radiologia, serviços de imobilização ortopédica, etc).

Tais situações, ainda que particularizadas, evidenciam a ausência de critério objetivo para a qualificação da Organização Social como apta a executar atividades na área da saúde pública, nesse primeiro ciclo, sendo que a rapidez e eficiência na prestação dos serviços deveria ser a finalidade nuclear da cooperação pretendida entre os parceiros, público e privado.

Quanto aos resultados observados nos Contratos ora em julgamento, alguns indicadores de produção evidenciaram aparente melhora na produtividade das Unidades geridas pelo parceiro privado, o que, todavia, deve ser tomado com certa cautela na medida em que não evidenciam, necessariamente, melhoria qualitativa global do acesso da população aos serviços de saúde, muito menos a qualidade dos serviços prestados, em todos os níveis de complexidade.

Neste tema, embora os Contratos de Gestão possuam alguns indicadores de produtividade, eles se encontram relacionados, exclusivamente, ao volume quantitativo de atividade esperado/executado em cada Unidade de Saúde pertencente ao Contrato de Gestão, limitando-se a quantificar o número de atendimentos realizados pela Organização Social, sem aferição, em paralelo, de indicadores de qualidade e de custeio da atividade. E,

---

[23] O Instituto SAS obteve, em 25.10.10, medida liminar suspendendo os efeitos do ato que autorizou a rescisão unilateral do Contrato de Gestão nº 22/2009 (fls. 237/238). Em 08.05.11 foi revogada a liminar concedida (fls. 239/240), porém o Contrato continua em vigor.

quando insatisfatórios, sequer suscitam a adoção de medidas reparatórias por parte da Comissão de Avaliação e Fiscalização.

Ou seja, por qualquer das vertentes em que se analisa os procedimentos de acompanhamento e fiscalização da execução dos Contratos de Gestão, nesta primeira fase de implantação do novo modelo, não há como entendê-los satisfatórios, seja diante da constatação de que o Núcleo Técnico de Controle da Secretaria de Saúde – NTCSS contava com número insuficiente de pessoal especializado apto a auxiliar na análise da documentação de suporte das despesas realizadas pela Organização Social, seja em relação aos aspectos qualitativos dos serviços prestados.

Por conseguinte, houve prejuízo da análise dos indicadores de acompanhamento dos ajustes, que deveriam condicionar a liberação trimestral dos recursos financeiros, relativos à parte variável, ao cumprimento das metas especificadas no quadro de indicadores de produção, indicando risco de prejuízo ao erário.

O último aspecto que merece menção neste voto refere-se às informações relacionadas aos índices de produtividade dos serviços de diagnóstico por imagem, destacadas pelos trabalhos de fiscalização da Auditoria. A partir do encerramento do contrato da AMPLUS[24] (AMP - Serviços de Diagnósticos por Imagem Ltda.), a Secretaria Municipal da Saúde determinou que cada parceira, detentora de Contratos de Gestão, passasse a administrar os serviços de imagem em suas Unidades de saúde, com autonomia necessária para tanto. No âmbito do Contrato 07/2008, a partir do Termo Aditivo nº 02/2009, a SPDM assim o fez, pela subcontratação da empresa SPX Serviços de Imagem Ltda.

Analisando os indicadores de produção relacionados aos Serviços de Diagnósticos por Imagem no âmbito do Contrato de Gestão 07/2008, o único tipo de exame que ficou aquém da meta quantitativa foi o de ultrassonografia, questão esta que, não obstante a justificativa dada pela Organização Social, ligada à elevada taxa de absenteísmo, carece de maior esclarecimento. Ainda que se entenda o período analisado como uma fase inicial de implantação e operacionalização desses serviços, após a péssima gestão da AMPLUS (AMP - Serviços de Diagnósticos por Imagem Ltda.), fato é que em nenhum momento se vislumbra a coleta de dados visando um diagnóstico situacional de cada unidade de saúde abrangida, para avaliar a estrutura adotada para a realização de diagnósticos por imagem, aspecto que será objeto de determinação específica.

Por todo o exposto, **CONHEÇO da Representação contida no TC nº 2.293/2011,** por preenchidos os requisitos de admissibilidade, **bem como das conclusões**

[24] TC nº 72.002.962.06-90 e TC nº 72.002.968.06-76

alcançadas na Inspeção realizada, para fins de registro. Quanto ao mérito, julgo-a PROCEDENTE.

No que tange aos demais processos em exame, considerando as fragilidades apontadas nos processos de seleção das Organizações Sociais, fragilidades na redação dos Planos de Trabalho e dos respectivos Contratos, **voto pela IRREGULARIDADE formal dos instrumentos examinados.**

De igual forma, julgo IRREGULARES suas respectivas execuções contratuais, nos períodos examinados, diante da absoluta ausência de fiscalização pelo Poder Público dos recursos repassados, nesse primeiro ciclo de contratos, sem análise tempestiva das prestações de contas realizadas. Por tais razões, deixo de acolher os efeitos financeiros produzidos por não existir elementos que evidenciem a correta aplicação dos recursos públicos despendidos, não bastando a percepção difusa apenas de que algo foi oferecido, na ponta, em termos de certos serviços de saúde prestados, sendo imprescindível uma adequação na correlação preços/produtos, para atendimento do critério essencial de economicidade do gasto.

Determino o encaminhamento de cópia do Acórdão ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Paulo, ao Excelentíssimo Senhor Secretário Municipal da Saúde, à ilustre Vereadora Juliana Cardoso, 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 e ao Tribunal de Contas da União.

Plenário Cons. PAULO PLANET BUARQUE, 30 de abril de 2022

MAURICIO FARIA

Conselheiro

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 31/03/2022 12:20:45 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 2.390/2009
TC 2.390/2009
TC 2.224/2009
TC 2.293/2011
TC 3.658/2009
TC 3.561/2009
TC 3.026/2010
TC 428/2011
TC 2.265/2009
TC 1.898/2009
TC 3.127/2010
TC 774/2011
TC 945/2010
TC 849/2010
TC 3.192/2010
TC 1.029/2011
TC 3.148/2010
TC 773/2011

VOTO

1 – O compulsar dos autos revela que os apontamentos possuem aspectos preponderantemente formais, por isso, coerente com a tendência de mitigação do princípio da nulidade dos atos administrativos, à luz dos princípios da segurança jurídica e boa-fé objetiva, somadas à razoabilidade e à proporcionalidade, e em consonância com os votos por mim proferidos em processos que cuidaram de outros contratos de gestão, a exemplo do TC 2655/2008, ACOLHO EXCEPCIONALMENTE os Contratos de Gestão nº 07, 10, 12, 13/2008, 15/2009, 22/2009, 23/2009 e 27/2010, objetos dos processos em julgamento, bem como suas execuções contratuais, nos períodos e valores auditados.

2 - Ainda, CONHEÇO, por admissibilidade, a Representação objeto do TC 2293/2011, para, no mérito, julgá-la IMPROCEDENTE.

3 - É o meu voto.

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

EEJ/ecg/

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 31/03/2022 16:27:15 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Sessão Ordinária nº 3.209ª, de 30/03/2022
Relator Conselheiro Mauricio Faria

Item 1 a 17º

1)TC 2.390/2009 - **Secretaria** Municipal da Saúde e Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM - **Contrato 07/2008-NTCSS-SMS-G R$ 68.030.215,61** est. - **TAs 01/2008 R$ 66.546.764,95** (alteração conforme o programa de trabalho) e **02/2009 R$ 1.918.221,84** (alteração conforme o programa de trabalho e suplementação do objeto) - Operacionalização da gestão, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde nos territórios Aricanduva, Sapopemba e São Mateus (GG) ***(Processo Digitalizado)*** (Tramita em conjunto com o TC 2.224/2009)(Itens englobados - 1 a 17)
2)TC 2.224/2009 - Secretaria Municipal da Saúde e Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM - **Acompanhamento** - Execução Contratual - Verificar se o Contrato de Gestão 07/2008-NTCSS-SMS-G (TAs 01/2008 e 02/2009), cujo objeto é a operacionalização da gestão, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde nos territórios Aricanduva, Sapopemba e São Mateus, está de acordo com o Plano de Trabalho, bem como a regularidade das prestações de contas (FCCF) ***(Processo Digitalizado)*** (Tramita em conjunto com o TC 2.390/2009) (Itens englobados - 1 a 17)
3)TC 2.293/2011 - Vereadora Juliana Cardoso (Câmara Municipal de São Paulo) - Secretaria Municipal da Saúde e Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM - **Inspeção** para a apuração, fiscalização e auditoria do Contrato de Gestão 07/2008-NTCSS-SMS-G, cujo objeto é a operacionalização da gestão, apoio à Gestão e execução das atividades e serviços de saúde nos territórios Aricanduva, Sapopemba e São Mateus (CAV) ***(Processo Digitalizado)*** (Itens englobados - 1 a 17)
4)TC 3.658/2009 - Secretaria Municipal da Saúde e Organização Social Casa de Saúde Santa Marcelina - **Contrato de Gestão 10/2008-NTCSS-SMS-G R$ 53.906.872,02** est. - Operacionalização do gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde na microrregião Itaim Paulista (MDG) ***(Processo Digitalizado)*** (Tramita em conjunto com o TC 3.561/2009) (Itens englobados - 1 a 17)
5)TC 3.561/2009 - Secretaria Municipal da Saúde e Organização Social Casa de Saúde Santa Marcelina - **Acompanhamento** - Execução Contratual - Verificar se o Contrato de Gestão 10/2008-NTCSS-SMS-G, cujo objeto é a operacionalização do gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde na microrregião Itaim Paulista, está de acordo com o Plano de Trabalho, bem como a regularidade da prestação de contas (MDG) ***(Processo Digitalizado)*** (Tramita em conjunto com o TC 3.658/2009)(Itens englobados - 1 a 17)
6)TC 3.026/2010 - Secretaria Municipal da Saúde e Fundação Faculdade de Medicina - **Contrato de Gestão 12/2008-NTCSS-SMS-G R$ 142.043.099,50** - **TA 01/2010 R$ 13.810.129,90** (complementação de RH nos termos da Portaria SMS-G 1590/09 e investimento em reformas e equipamentos) - Reorganização e a execução de ações e serviços de saúde pública na microrregião Butantã e Jaguaré (FCCF) ***(Processo Digitalizado)***(Tramita em conjunto com o TC 428/2011) (Itens englobados - 1 a 17)
7)TC 428/2011 - Secretaria Municipal da Saúde e Fundação Faculdade de Medicina - A**companhamento** - Execução Contratual - Verificar se o Contrato de Gestão 12/2008-NTCSS-SMS-G (TA 01/2010), cujo objeto é a reorganização e a execução de ações e serviços de saúde pública, com o apoio da interveniente na microrregião Butantã e Jaguaré, está de acordo com o Plano de Trabalho bem como a regularidade da prestação de contas (FCCF) ***(Processo Digitalizado)***(Tramita em conjunto com o TC 3.026/2010)(Itens englobados - 1 a 17)
8)TC 2.265/2009 - Secretaria Municipal da Saúde e Instituto de Responsabilidade Social Sírio Libanês - **Contrato de Gestão 13/2008-NTCSS/SMS R$ 68.231.539,03** - **TA 01/2009 R$ 251.016,48** (suplementação de verbas) - Operacionalização da gestão e execução das atividades e serviços de saúde no Hospital Municipal Infantil Menino Jesus (MDG) ***(Processo Digitalizado)*** (Tramita em conjunto com o TC 1.898/2009)(Itens englobados - 1 a 17)
9)TC 1.898/2009 - Secretaria Municipal da Saúde e Instituto de Responsabilidade Social Sírio Libanês - **Acompanhamento** - Execução Contratual - Verificar se o Contrato de Gestão 13/2008-NTCSS/SMS (TA 01/2009), cujo objeto é a operacionalização da gestão e execução das atividades e serviços de saúde no Hospital Municipal Infantil Menino Jesus, está de acordo com o Plano de Trabalho, bem como a regularidade da prestação de contas (MDG) ***(Processo Digitalizado)*** (Tramita em conjunto com o TC 2.265/2009)(Itens englobados - 1 a 17)
10)TC 3.127/2010 - Secretaria Municipal da Saúde e Organização Social Casa de Saúde Santa Marcelina - **Contrato de Gestão 15/2009-NTCSS-SMS R$ 30.253.349,34** - **TA 01/2009 R$ 32.949.248,96** (revisão de objeto, suplementação orçamentária e inclusão de novas ações) - Operacionalização do gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde para o Pronto Atendimento Doutora Glória Rodrigues Santos Bonfim, Pronto-Socorro Municipal Júlio Tupy e Pronto Atendimento Atual da Girão Rabelo - Lote 3 (JT) ***(Processo Digitalizado)***(Itens englobados - 1 a 17)
11)TC 774/2011 - Secretaria Municipal da Saúde e Organização Social Casa de Saúde Santa Marcelina - **Acompanhamento** - Execução Contratual - Verificar se o Contrato de Gestão 15/2009-NTCSS-SMS (TA 01/2009), cujo objeto é a operacionalização do gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde, para o Pronto Atendimento Doutora Glória Rodrigues Santos Bonfim, Pronto-Socorro Municipal Júlio Tupy e Pronto Atendimento Atual da Girão Rabelo - Lote 3, está de acordo com o Plano de Trabalho, bem como a regularidade da prestação de contas (JT) ***(Processo Digitalizado)***(Itens englobados - 1 a 17)
12)TC 945/2010 - Secretaria Municipal da Saúde e Organização Social Instituto SAS - **Contrato de Gestão 22/2009-NTCSS-SMS-G R$ 27.416.504,00 est.** - **TAs 01/2009 R$ 1.173.121,25** (suplementação contratual) e **02/2009 R$ 7.427.673,88** (complementação e reposição de RH e novas ações de investimento em equipamentos e reformas) - Operacionalização do gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde no Pronto-Socorro Municipal Perus - Lote 3 (JT) ***(Processo Digitalizado)***(Tramita em conjunto com o TC 849/2010)(Itens englobados - 1 a 17)
13)TC 849/2010 - Secretaria Municipal da Saúde e Organização Social Instituto SAS - **Acompanhamento** - Execução Contratual - Verificar se o Contrato de Gestão 22/2009-NTCSS-SMS-G (TAs 01/2009 e 02/2009), cujo objeto é a operacionalização do gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde no Pronto-Socorro Municipal Perus - Lote 03, está de acordo com o Plano de Trabalho, bem como a regularidade da prestação de contas (JT) ***(Processo Digitalizado)***(Tramita em conjunto com o TC 945/2010) (Itens englobados - 1 a 17)
14)TC 3.192/2010 - Secretaria Municipal da Saúde e Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM - **Contrato de Gestão 23/2009-NTCSS-SMS-G R$ 34.332.605,74** - **TAs 01/2009 R$ 903.668,50** (suplementação contratual) e **02/2010 R$ 1.980.380,92** (complementação de RH e investimento em equipamentos e reformas) - Operacionalização do gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde para o Pronto-Socorro Municipal Doutor Augusto Gomes de Mattos e o Pronto Atendimento São Mateus - Lote 1 (CAV) ***(Processo Digitalizado)***(Itens englobados - 1 a 17)

15)TC 1.029/2011 - Secretaria Municipal da Saúde e Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM - **Acompanhamento** - Execução Contratual - Verificar se o Contrato de Gestão 23/2009-NTCSS-SMS-G (TAs 01/2009 e 02/2010), cujo objeto é a operacionalização do gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde para o Pronto-Socorro Municipal Doutor Augusto Gomes de Mattos e o Pronto Atendimento São Mateus - Lote 1, está de acordo com o Plano de Trabalho, bem como a regularidade da prestação de contas (FCCF) ***(Processo Digitalizado)***(Itens englobados - 1 a 17)
16)TC 3.148/2010 - Secretaria Municipal da Saúde e Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM - **Contrato de Gestão 27/2010-NTCSS-SMS.G R$ 8.179.987,02** - Operacionalização do gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde no Pronto-Socorro Municipal Vila Maria Baixa (CAV) ***(Processo Digitalizado)*** (Tramita em conjunto com o TC 773/2011)(Itens englobados - 1 a 17)
17)TC 773/2011 - Secretaria Municipal da Saúde e Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM - **Acompanhamento** - Execução Contratual - Verificar se o Contrato de Gestão 27/2010-NTCSS-SMS.G, cujo objeto é a operacionalização do gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde na Pronto-Socorro Municipal Vila Maria Baixa, está de acordo com o Plano de Trabalho bem como a regularidade da prestação de contas (CAV) ***(Processo Digitalizado)***(Tramita em conjunto com o TC 3.148/2010))(Itens englobados - 1 a 17)

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em relação à análise formal do **Contrato 07/2008** e dos respectivos termos de aditamento, em que pese algumas infringências possam ser consideradas superadas diante da jurisprudência firmada no âmbito deste Tribunal de Contas (a exemplo do atraso na publicação do DOC e intempestividade do despacho autorizatório), restou apurado que o Estatuto Social da entidade não atendeu, de forma integral, aos requisitos legais previstos na Lei Municipal 14.136/06 e que não se exigiu documento comprobatório da regularidade perante o INSS quando da celebração do TA 001 (artigo 40 do Decreto Municipal 44.279/2003), trazendo em seu bojo inconsistências que impedem seu acolhimento.

Apesar da Auditoria ter consignado que parte dos apontamentos foram superados, especialmente diante da elaboração de novo Estatuto Social da Organização Social em 2009, com adequação de parte das sugestões elaboradas pela Especializada, extrai-se do processado que, quando da contratação, havia impeditivos à celebração do ajuste que não foram solucionados mesmo após a atuação deste Tribunal.

Quanto à ausência de comprovação da regularidade perante o INSS, a Constituição Federal, em seu artigo 195, § 3º, prevê a imprescindibilidade de apresentação dos documentos fiscais, não competindo à Administração Pública contratar com aquele que possua débitos com a seguridade social. Portanto, caracterizada a ausência de tal comprovação, esta se mostra suficiente para acarretar a invalidação da assinatura do Termo de Aditamento.

No que se refere ao acompanhamento da execução contratual e Inspeção relativas à contratação em tela, verifica-se que o ajuste não foi observado em sua integralidade, já que metas não foram cumpridas, houve gastos superiores ao repassado para a respectiva finalidade, a Pasta não analisou a contento a documentação de suporte das despesas realizadas e não houve acompanhamento adequado dos serviços prestados à população usuária pela Comissão Técnica, implicando igualmente em seu não acolhimento.

O conteúdo dos autos aponta para falhas que não se coadunam com a legislação vigente e com o objetivo do contrato de gestão. A Comissão de Acompanhamento e Fiscalização não havia sido constituída e apurou-se, ainda, incompatibilidade, ainda que parcial, entre o Plano Municipal de Saúde e o Contrato de Gestão, sem especificação de indicadores e metas. Ou seja, a execução do contrato ora analisada revelou uma gestão contratual inadequada, tanto em relação às metas estipuladas quanto no que se refere aos objetivos do contrato. Contratos de gestão, especialmente na área da saúde, devem visar o máximo de eficiência dos serviços, o que, a toda evidência, não ocorreu em relação ao contrato em tela.

Quanto ao **Contrato 10/2008**, verifica-se que grande parte dos apontamentos restou superada por meio de alteração do estatuto social da entidade em 15.10.2010 e concretizada em 29.04.2011, nos termos da ata de reunião de constituição e posse e no respectivo regimento interno, permanecendo pendente a inserção de cláusula contratual expressa sobre a disponibilização de vagas no sistema de regulação o que, na visão da Assessoria Jurídica de Controle Externo, pode ser superado, diante das informações anunciadas pela Pasta.

Como se nota, em que pese a existência de diversas infringências quando da celebração do ajuste, as mesmas foram na quase totalidade solucionadas pela Organização Social ao proceder a adequação do seu Estatuto Social, sendo que a única remanescente não se mostra suficiente, por si só, para o decreto de irregularidade da contratação. Mesmo que à época da celebração do ajuste o Estatuto da entidade não estivesse totalmente adequado à legislação, não há como, neste momento, desprestigiar as medidas adotadas, pois mostraram-se eficientes para solucionar praticamente todas as infringências.

No que se refere à execução contratual, constatou-se ao final a ocorrência de duas irregularidades, no que concerne a não observância da periodicidade de realização de reuniões da Comissão Técnica de Acompanhamento e não exigência que a OS cumpra o regulamento de compras, sendo certo que os demais apontamentos (levantamento de bens patrimoniais, especificação/justificativas de valores e implementação de ações) foram solucionados.

O **Contrato 12/2008**, pactuado com a Fundação Faculdade de Medicina, também apresentou falhas relativas ao seu Estatuto Social, pois em desacordo com a legislação (Lei Municipal 14.132/06), omissão sobre a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização Social e não estipulação das metas e dos respectivos prazos de execução, o que impede a decretação de regularidade.

Dos elementos constantes nestes autos, conclui-se que o Contrato de Gestão em análise, inobstante os esclarecimentos oferecidos, não observou as condições do Decreto Municipal nº 48.778/07, que estabelece condições para a formalização com entidade qualificada como organização social associada a instituições financeiras sem fins lucrativos, restando apurado que o Estatuto Social da entidade não atendeu, de forma integral, aos requisitos legais previstos na Lei Municipal 14.136/06, consoante destacado.

Ao realizar o contrato de gestão com o Poder Público, a Organização Social passa a ser fiscalizada, já que desenvolve serviços públicos em prol do interesse da população, recebendo recursos públicos. Portanto, nada mais comum do que, como ocorre com o Poder Público, seja o destino dos bens públicos fiscalizado e controlado.

Mas no caso, a análise apresentada pela Auditoria teve como base a legislação sobre o tema e acima especificada, que não foi observada, motivo pelo qual se impõe a irregularidade do Contrato e do respectivo Termo Aditivo.

No que pertine à execução do ajuste, a OS realizou reformas no valor de R$ 1.555.857,87, equivalentes a 18,02% do previsto e aquisição de equipamentos no valor de R$ 216.268,21, equivalentes a 13,81%, embora a Secretaria não tenha repassado recursos para investimento, denotando assim falha por parte da Origem. Entretanto, não pode passar despercebido que foi comprovada a realização periódica das reuniões da Comissão de Acompanhamento, providenciado o relatório atualizado do patrimônio das unidades de saúde do Contrato de Gestão nº 012/2008, relativo a junho de 2010, e o Balanço Patrimonial de 2010.

De outro lado, em relação ao **Contrato de Gestão 13/2008**, assinado com o Instituto de Responsabilidade Social Sírio Libanês, foram mantidas duas impropriedades relativas ao Estatuto Social, incluindo a falta de clareza dos limites e critérios para a despesa com a remuneração e vantagens de qualquer natureza percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social no exercício de suas funções, com recomendação de adequação.

Pois bem. Em que pese não adotada a melhor técnica no que concerne à clausula que trata da remuneração dos dirigentes e empregados da Organização Social, o Contrato de Gestão, em sua cláusula segunda, estabeleceu que *"a remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidos pelos dirigentes e empregados da Contratada, no âmbito deste contrato, não poderão exceder os níveis de remuneração praticados na rede privada de saúde, observando-se a média dos valores de mercado, no âmbito do Município de São Paulo"*, o que permite a superação do apontamento.

Ademais, os Comunicados de Interesse Público passaram a incluir a necessidade de estipulação de limites e critérios objetivos que a entidade utilizará para as diferentes categorias a serem contratadas para execução das atividades propostas, com valores referenciais de mercado. Em relação ao Termo Aditivo 001/2009, não foram encontradas impropriedades no seu aspecto formal, sendo considerado irregular apenas por decorrer de contrato tido por não adequado.

Sobre a execução do ajuste em tela, foram realizadas na manifestação conclusiva da Auditoria apenas recomendações à SMS, para que repasse os recursos financeiros diretamente no CNPJ e conta corrente específicos deste contrato de gestão, possibilitando maior controle e transparência da aplicação dos recursos, bem como para que fortaleça seus procedimentos de controle do contrato de gestão e da prestação de contas da contratada, de modo a tornar a fiscalização mais eficiente.

Ao proceder à análise do **Contrato de Gestão 15/2009**, restou constatado que, tal como outros ajustes firmados à época, não foram observados todos os requisitos estabelecidos na Lei Municipal nº 14.132/06.

Como ressaltado pela Secretaria Geral em seu parecer, *"as Organizações Sociais revelam um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade para a consecução de interesses públicos comuns com ampla participação da comunidade, sendo certo que o Poder Público deve exercer o controle estratégico de resultado dessas atividades, sempre com vistas ao atendimento do interesse da coletividade. Por sua vez, o contrato de gestão perfaz o instrumento por meio do qual é possível fixar metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados à sociedade...Nos termos do disposto na Lei Federal nº 9637/98, as Organizações Sociais podem ser qualificadas com objetivos na área da proteção e do desenvolvimento da saúde, prevendo que tais entes firmem com o Poder Público contratos de gestão de modo a assumir o fomento e a execução de algumas atividades, por meio da destinação de recursos e bens públicos voltados ao cumprimento dos objetivos expostos nos contratos de gestão. Em assim sendo, diante dos presentes autos, as irregularidades apontadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle não podem ser desprezadas, levando-se em conta, justamente, que a instituição das OS ocorreu por lei vigente desde 1998"*.

Assim, forçoso reconhecer as irregularidades remanescentes, enfatizando-se que as defesas aqui assentadas não lograram afastá-las, implicando na irregularidade do Contrato de Gestão nº 015/2009 e respectivo Termo Aditivo nº 01/2009.

Ademais, o Comunicado de Interesse Público não trouxe a descrição das atividades a serem desenvolvidas, definição de indicadores, entre outras diversas infringências. O mesmo se deu em relação ao Termo de Aditamento 001/2009, que apresentou inconsistências de recursos empenhados e outras infrações, assim como em relação à execução do ajuste, a qual trouxe impropriedades como falta de atuação plena da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, inobservância do Plano Orçamentário e divergências de dados.

Na verdade, o contrato de gestão não foi executado a contento, trazendo prejuízos ao Município e à população atendida. Este contrato, em especial pela sua natureza e objeto, deveria ter o seu planejamento condizente com o orçamento, para que pudesse ser adimplido de acordo com as cláusulas nele insertas sem a falta de recursos financeiros e equipamentos necessários para o atendimento médico à população, por vezes carente de tal serviços. Plano de Trabalho deficitário, divergências de dados, fiscalização deficiente e outras omissões causam prejuízos incomensuráveis e, por consequência, desvirtuam a sua finalidade precípua.

Na análise do **Contrato 22/2009**, firmado com o Instituto SAS, mesmo após as providências realizadas, restou pendente adequações de seu Estatuto Social. Ou seja, a OS não atendeu, de forma integral, aos requisitos legais previstos na Lei Municipal 14.136/06, mesmo após cientificada dos achados da Auditoria. Quanto aos Aditivos, constatou-se a falta de empenho prévio e suficiente para atender as despesas previstas no Plano de Trabalho para o ano de 2009.

Organizações Sociais como a que é objeto de análise neste processo visam o desenvolvimento da saúde, através de contratos de gestão. Desta forma, ao absorverem as atividades da Administração no âmbito da área da saúde, devem considerar o contrato de gestão quanto ao atendimento da comunidade os princípios do Sistema Único de Saúde.

A atividade da Organização Social, portanto, deve ser feita com ênfase ao cidadão, que necessita da prestação de serviço e de forma clara, transparente e objetiva. Assim, as irregularidades apontadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle não podem ser desprezadas, levando-se em conta, em especial, que lei das OS´s data de 1998.

E a execução do período analisado demonstrou que houve, dentre outras, a contratação indevida de administração financeira e de assessoria em administração, deficiência na análise de prestação de contas e na escala de profissionais em uma das unidades atendidas.

Ademais, verificou-se que a CTA não observou a periodicidade das reuniões ordinárias, a fiscalização foi falha, despesas foram classificadas erroneamente e a produção de uma das unidades atendidas (Perus) esteve abaixo do esperado devido a falta de profissionais.

Em relação à análise formal do **Contrato 23/2009** e dos respectivos termos de aditamento, restou apurado que o Estatuto Social da entidade não atendeu, de forma integral, aos requisitos legais previstos na Lei Municipal 14.136/06, trazendo em seu bojo inconsistências que impedem seu acolhimento, tal como já abordado.

Tal contratação, sob o aspecto formal, revelou impropriedades concernentes à falta de previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito do Município de São Paulo. E em virtude de tais constatações, a Auditoria entendeu pela rejeição do Contrato e dos Termos de Aditamento, estes últimos também pela intempestividade do despacho e da nota de empenho em relação ao TA 01/2009.

Em que pese a Auditoria tenha consignado que parte dos apontamentos foram superados, extrai-se do processado que, quando da contratação, havia impeditivos à celebração do ajuste que não foram solucionados mesmo após a atuação deste Tribunal. E a execução do ajuste se deu igualmente em desacordo com o previsto, sem reuniões da Comissão de Fiscalização e sem os repasses no tempo e modo estabelecidos.

As organizações Sociais devem estar sujeitas a mecanismos de controle e responsabilização rigorosos, com dever de transparência e de comprometimento com metas e resultados passíveis de serem mensurados por indicadores de qualidade e produtividade, o que não foi plenamente observado no caso.

Por derradeiro, a análise do **Contrato de Gestão 27/2010** revelou o não atendimento do ato constitutivo às disposições legais, deficiências no Plano de Trabalho e insuficiência de empenho. Mas em contrapartida, no acompanhamento da execução contratual, as justificativas da contratada foram suficientes para superar em parte os apontamentos da auditoria. À vista disso, o Órgão Técnico consignou que *"a execução do Contrato de Gestão nº 27/2010, embora não cumprida adequadamente pela Origem, está compatível com a finalidade da lei."*

Como se nota, em grande parte das situações analisadas, a Auditoria apontou a ausência de efetivo controle por parte da Origem, não realização das reuniões da Comissão Técnica de Acompanhamento responsável pela avaliação do cumprimento das metas, deficiência no sistema de controle dos contratos de gestão e outras omissões da Secretaria Municipal de Saúde. E quanto às Organizações Sociais, era de rigor a observância de seus Estatutos Sociais às previsões estabelecidas em lei, bem como o cumprimento do avençado, com estipulação de metas claras e objetivas.

Neste sentido, a jurisprudência consolidada no âmbito deste Tribunal de Contas:

> **ANÁLISE. CONVÊNIO. TERMOS ADITIVOS. SMS. Desenvolvimento do Programa Municipal de Saúde Mental, Álcool e Drogas de São Paulo, através da manutenção, implementação e implantação dos Centros de Atenção Psicossocial. 1. Insuficiência no Plano de Trabalho é fator prejudicial relevante para fins de controle. IRREGULARES. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. ALERTA. 1. Estabelecer indicadores para o acompanhamento, fiscalização, avaliação e execução dos convênios, e exigir das conveniadas a elaboração de Planos de Trabalho detalhados. Art. 116, §1º, Lei 8.666/93. Votação unânime. TC 462/2012 - Sessão nº 3.128 de 24/02/2021**
>
> **ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMS. Implantação, implementação e execução dos serviços de assistência médica e ambulatorial. Contratação desvirtuando o instrumento, bem como a legislação trabalhista, ao caracterizar o vínculo de emprego com os médicos da cooperativa. Gerenciamento ineficaz, em decorrência de encaminhamento inadequado de prestação de contas. Ausência de termos de permissão de bens móveis e imóveis. IRREGULAR. DETERMINAÇÃO. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS excepcionalmente. Votação unânime. TC 1.741/2008 - Sessão nº 2.863 de 30/03/2016**

Os contratos de gestão inserem-se no contexto de reformas administrativas advindas a partir da aprovação da EC nº 19/98 e marcadas pela reafirmação do princípio da eficiência no trato da coisa pública. Dentre os planos de reformas, merece destaque o processo de desestatização de serviços, a partir do qual o Estado, sem renunciar aos seus deveres perante a sociedade, afasta-se, total ou parcialmente, da execução direta de determinadas atividades, delegando-as a terceiros e passando a assumir um papel de caráter fiscalizador, exigindo daquele a que delega o serviço que sua atuação seja eficaz.

Inobstante, o quadro delineado demonstra que a maior parte dos ajustes não foi executada com observância ao princípio constitucional da eficiência administrativa, expresso no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, cujo objetivo principal é atingir uma nova modalidade de gestão por parte do Estado, menos burocrática e mais eficaz. Como bem destaca José dos Santos Carvalho Filho

> "A descentralização administrativa nesse tipo de atividade pode propiciar grande auxílio ao governo, porque as organizações sociais, de um lado, têm vínculo jurídico que as deixa sob controle do Poder Público e, de outro, possuem a flexibilidade jurídica das pessoas privadas, distante dos freios burocráticos que se arrastam nos corredores dos órgãos públicos. Não obstante, entendemos que o sucesso do empreendimento depende de fator que, segundo temos observado, tem estado ausente ou deficiente nas atribuições do Poder Público, qual seja, o da fiscalização das entidades e do cumprimento de seus objetivos. Sem fiscalização, é fácil vislumbrar situações de descalabro administrativo, de desfiguração dos objetivos e, o que é pior, de crimes financeiros contra o governo." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30ª Ed., São Paulo: Atlas, págs. 471/474)

A gestão em saúde deve garantir, através da combinação dos recursos disponíveis, o funcionamento dos equipamentos mediante a adoção de ações eficientes, eficazes e efetivas que permitam atingir este objetivo. Nesse contexto, é necessário que a fiscalização seja ampla, implantando-se mecanismos que propiciem o acompanhamento, controle e avaliação dos serviços prestados pelos profissionais. E de outro lado, os contratados devem compreender que não se tratam de meros prestadores de serviços comuns.

Ante o exposto, com amparo, em parte, nos pareceres da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, que adoto como razões de decidir:

1- JULGO IRREGULAR o Contrato de Gestão 07/2008 e seus Termos Aditivos nºs 001/2008 e 002/2009, firmados entre a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina e a Secretaria Municipal de Saúde. Da mesma forma, **JULGO IRREGULAR** a execução contratual no período e valores analisados. **CONHEÇO DA INSPEÇÃO** realizada no TC 2.293/2011 e dos resultados nela alcançados, para fins de registro.

2- JULGO EXCEPCIONALMENTE REGULAR o Contrato de Gestão 10/2008, firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde e a Organização Social Casa de Saúde Santa Marcelina e **NÃO ACOLHO A EXECUÇAO CONTRATUAL** no período e valores analisados. Entretanto, considerando a superação de quase todas as irregularidades detectadas inicialmente, inexistindo nos autos indicativos de dolo ou má-fé dos responsáveis e de prejuízos ao Erário, tratando-se as impropriedades remanescentes de infringências que não macularam a execução dos serviços, **ACOLHO OS EFEITOS FINANCEIROS** decorrentes.

3- JULGO IRREGULAR o Contrato de Gestão 12/2008, pactuado com a Fundação Faculdade de Medicina. **JULGO IRREGULAR A EXECUÇÃO CONTRATUAL** no período e valores analisados. Entretanto, inexistindo nos autos indicativos de dolo ou má-fé dos responsáveis e de prejuízos ao Erário, tratando-se as irregularidades remanescentes de infringências que não macularam a execução dos serviços, **ACOLHO OS EFEITOS FINANCEIROS** decorrentes.

4- JULGO EXCEPCIONALMENTE REGULAR o Contrato de Gestão 13/2008 e o Termo Aditivo 001/2009, assinados com o Instituto de Responsabilidade Social Sírio Libanês. **ACOLHO A EXECUÇÃO CONTRATUAL** no período e valores analisados.

5- JULGO IRREGULAR o Contrato de Gestão 15/2008 e seu Termo Aditivo, firmados entre a Casa de Saúde Santa Marcelina e a Secretaria Municipal de Saúde. Da mesma forma, **JULGO IRREGULAR** a execução contratual no período e valores analisados.

6- JULGO IRREGULAR o Contrato de Gestão 22/2009 e seus Termos Aditivos, firmados entre o Instituto SAS e a Secretaria Municipal de Saúde. Da mesma forma, **JULGO IRREGULAR** a execução contratual no período e valores analisados.

7- JULGO IRREGULAR o Contrato de Gestão 23/2009 e seus Termos Aditivos, firmados entre a Associação Paulista para Desenvolvimento da Medicina e a Secretaria Municipal de Saúde. **JULGO IRREGULAR** a execução contratual no período e valores analisados. Entretanto, inexistindo nos autos indicativos de dolo ou má-fé dos responsáveis e de prejuízos ao Erário, tratando-se as irregularidades remanescentes de infringências que não macularam a execução dos serviços, **ACOLHO OS EFEITOS FINANCEIROS** decorrentes.

8- JULGO IRREGULAR o Contrato de Gestão 27/2010, firmado entre a Associação Paulista para Desenvolvimento da Medicina e a Secretaria Municipal de Saúde. Da mesma forma, **JULGO IRREGULAR** a execução contratual no período e valores analisados. Entretanto, inexistindo nos autos indicativos de dolo ou má-fé dos responsáveis e de prejuízos ao Erário, tratando-se as irregularidades remanescentes de infringências que não macularam a execução dos serviços, **ACOLHO OS EFEITOS FINANCEIROS** decorrentes.

Encaminhe-se cópia do Acórdão a ser alcançado pelo Pleno ao Ministério Público do Estado de São Paulo, em atenção às solicitações constantes nos autos.

É como voto.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de março de 2022.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Vice-Presidente

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA. Data: 01/04/2022 11:09:59 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR
(Juntado aos autos na 3.209ª S.O. – Certidão)

II – VOTO EM SEPARADO DO CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI – REVISOR
(Juntado aos autos na 3.209ª S.O. – Certidão)

III – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA
(Juntado aos autos na 3.209ª S.O. – Certidão)

IV – VOTO DE DESEMPATE DO CONSELHEIRO PRESIDENTE JOÃO ANTONIO

TC/002390/2009; TC/002224/2009; TC/002293/2011; TC/003658/2009; TC/003561/2009; TC/003026/2010; TC/000428/2011; TC/002265/2009; TC/001898/2009; TC/003127/2010; TC/000774/2011; TC/000945/2010; TC/000849/2010; TC/003192/2010; TC/001029/2011; TC/003148/2010, TC/000773/2011

Trago à colação, para fins de desempate, o julgamento, de forma englobada, da análise formal dos Contratos de Gestão nºs 07, 10, 12 e 13 de 2008 e os nºs 15, 22 e 23 de 2009; os respectivos termos aditivos analisados; bem como o acompanhamento de suas respectivas Execuções Contratuais. Dada a pertinência da matéria, a análise também engloba a Representação apresentada pela Vereadora Juliana Cardoso, relacionada à execução do Contrato de Gestão nº 07/2008.

Em voto proferido na Sessão Ordinária nº 3.209, o Conselheiro Maurício Faria, na qualidade de Relator, julgou irregulares os Contratos de Gestão em tela, pelas razões de fato e de direito apontadas em percuciente Relatório, bem como não aceitou os efeitos financeiros dos ajustes. Em relação à Representação em face do Contrato de Gestão nº 07/2008, apresentada pela Vereadora Juliana Cardoso, votou pelo seu conhecimento, bem como das conclusões alcançadas na Inspeção realizada, para fins de registro.

Por sua vez, o Conselheiro Eduardo Tuma, na qualidade de Revisor, apresentou declaração de voto, julgando irregulares os Contratos de Gestão nºs 07/2008, 15/2008 e 22/2009, bem como suas respectivas execuções contratuais, sem aceitação dos efeitos financeiros. Em relação aos Contratos de Gestão nº 12/2008, 23/2009 e 27/2010 julgou irregular a análise dos ajustes e a respectiva execução contratual, contudo, acolheu seus efeitos financeiros. Ainda, acolheu excepcionalmente o Contrato nºs 10/2008, julgando irregular sua execução, porém, com aceitação dos efeitos financeiros. Por derradeiro, acolheu excepcionalmente a análise e a execução do Contrato 13/2008. Quanto à Representação tratada no TC/002293/2011, votou pelo seu conhecimento e dos resultados nela alcançados, para fins de registro.

O Conselheiro Domingos Dissei, consoante posição já exarada em processos semelhantes, acolheu excepcionalmente os instrumentos analisados, bem como suas respectivas execuções contratuais. Quanto à Representação, votou pelo seu conhecimento e, no mérito, pela sua improcedência.

Já o Conselheiro Roberto Braguim acompanhou, em sua totalidade, o Voto do Relator.

Registrado empate em relação à regularidade dos Contratos nº 10/2008 e 13/2008, bem como quanto à aceitação dos efeitos financeiros da execução dos Contratos 10/08, 12/08, 23/09 e 27/10 e, ainda, quanto à regularidade da execução do Contrato 13/08, avoquei os autos para decisão.

Fundamento e decido.

Trata-se de análise dos Contratos de Gestão e da respectiva execução referentes ao primeiro ciclo de implantação do modelo de parcerias com as denominadas Organizações Sociais da Saúde.

Dentre as falhas constatadas em relação à análise dos ajustes em exame, remanesceram irregularidades relacionadas à qualificação das entidades contratadas.

Já em relação à execução dos contratos, verifica-se a existência de impropriedades relacionadas à deficiência na gestão orçamentária e de pessoal, além de falhas quanto à capacidade operacional das Organizações Sociais, bem como relativas à fiscalização deficiente

por parte da Administração, tendo em vista que as prestações de contas encaminhadas à Secretaria Municipal da Saúde não foram analisadas em tempo hábil pelo Núcleo Técnico de Controle da Secretaria da Saúde – NTCSS, por falta de pessoal e ausência de estrutura administrativa.

Entretanto, tendo em vista que a natureza das falhas anteriormente elencadas reveste-se preponderantemente de caráter formal e considerando que não restou demonstrado nos autos a ausência da prestação dos serviços, bem como inexistindo apontamentos da Auditoria indicativos de dolo ou má-fé dos responsáveis e de prejuízos ao Erário, entendo que é o caso de aceitação, em caráter excepcional, dos efeitos financeiros produzidos pelos ajustes em exame.

Por todo o exposto, **julgo irregular a análise dos Contratos de Gestão nº 10/2008 e 13/2008, bem como a execução dos Contratos 10/08, 12/08, 13/08, 23/09 e 27/10**, acolhendo, entretanto, os efeitos financeiros produzidos por estes ajustes.

Em relação à Representação em face do Contrato nº 07/2008, ofertada pela Vereadora Juliana Cardoso, **conheço da Representação, por presentes os requisitos de admissibilidade e, no mérito, julgo-a procedente**.

Proclamação do resultado:

Por unanimidade, é conhecida a Representação interposta pela Vereadora Juliana Cardoso em face do Contrato de Gestão nº 07/2008; no mérito, **por maioria**, é julgada procedente;

Por maioria, são julgados **irregulares** os Contratos de Gestão nºs 07/2008, 15/2008 e 22/2009, bem como as respectivas execuções contratuais, nos termos do voto do relator, vencido o Conselheiro Domingos Dissei.

Por maioria, são julgados irregulares os Contratos 10/2008 e 13/2008, nos termos do voto do relator, vencido o Conselheiro Domingos Dissei.

Por maioria, são julgados irregulares a execução dos Contratos 10/2008, 12/2008, 13/2008, 23/2009 e 27/2010, contudo, por maioria são aceitos os efeitos financeiros, vencidos nesse ponto os Conselheiros Maurício Faria e Roberto Braguim.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de junho de 2022.

JOÃO ANTONIO
Presidente

RPM