Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

IV – ACÓRDÃO

ACO-UTR-153/2023

Processo	-	TC/009139/2017
Contratante	-	Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal de Saúde
Contratada	-	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM
Edital de Chamamento Público 02/2015-SMS.G/NTCSS		
Contrato de Gestão	-	R022/2016-SMS/NTCSS R$ 108.215.110,23
TA		01/2016 (revisão de metas)
TA		02/2016 (alteração de cláusula contratual)
Objeto	-	Gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde Butantã

3.273ª Sessão Ordinária

ANÁLISE. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. CONTRATO DE GESTÃO. TERMOS ADITIVOS. SMS. FMS. Gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde. 1. A adoção do modelo de prestação dos serviços, bem como a escolha dos equipamentos, com as devidas justificativas, e demonstrada a vantajosidade, se encontram dentro dos limites do poder discricionário da Administração. 2. A opção pelo Contrato de Gestão se deu pela possibilidade prontamente viável e legal de cumprir com a função gestora do SUS. 3. Há uma tendência estrutural de terceirização da execução de serviços públicos, com repasses de recursos para contratos de gestão, convênios, concessões e parcerias, substituindo cada vez mais a prestação direta. TEMA 725, STF. 4. Houve aprimoramento por parte da Secretaria em relação aos contratos anteriores. Os elementos constantes nos ajustes permitem a verificação da eficiência, vez que foram estabelecidos indicadores no Plano de Trabalho para avaliação do desempenho e da qualidade na prestação dos serviços. 5. Os aditamentos devem conter as especificações, o cálculo ou detalhamento prévio dos valores e o embasamento técnico para subsidiar as alterações. ACOLHIDOS. Votação unânime. TAs ACOLHIDOS excepcionalmente. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/004812/2014, TC/004819/2014, TC/000211/2015, TC/007693/2017, TC/000222/2015, TC/009093/2017, TC/009139/2017, TC/013202/2017, TC/001033/2018, TC/002926/2018, TC/000221/2015, TC/004816/2014, TC/004691/2018 e TC/005246/2018, devolvidos na presente sessão, pelo Conselheiro JOÃO ANTONIO, após vista que lhe fora concedida na fase de discussão, na 3.267ª S.O.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, nos termos do relatório e voto do Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator, em acolher o edital de Chamamento Público 02/2015-SMS.G/NTCSS e o Contrato de Gestão R022/2016-SMS/NTCSS.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros, JOÃO ANTONIO, consoante declaração de voto apresentada, DOMINGOS DISSEI – Revisor e ROBERTO BRAGUIM, em acolher, excepcionalmente, os Termos Aditivos 01/2016 e 02/2016.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator, que julgou irregulares os Termos Aditivos analisados.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia deste Acórdão ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Paulo e ao Secretário Municipal da Saúde.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

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

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

/affo

Processos TCs:

1) 4812/2014: Acompanhamento do Edital de Chamamento Público – Processo de Seleção nº 004/2014-SMS.G/NTCSS
2) 211/2015: Acompanhamento de Edital de Chamamento Público nº 011/2014
3) 1033/2018: Análises Chamamento Público nº 011/2014, Contrato de Gestão nº R005/2015 e Termos Aditivos
4) 2926/2018: Acompanhamento da Execução do Contrato de Gestão nº 005/2015
5) 9139/2017: Análise do Processo de Seleção – Chamamento Público nº 002/2015-SMS.G/NTCSS
6) 13202/2017: Acompanhamento da Execução do Contrato de Gestão nº 022/20
7) 9093/2017: Análise do Processo de Seleção nº 020/2014-SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão R 010/2015 e dos Termos Aditivos 001/2015, 002/2015 e 003/2016
8) 222/2015: Acompanhamento de Edital - Chamada Pública nº 020/2014- SMS.G/NTCSS.
9) 7693/2017: Análise do Chamamento Público nº 008/2014-SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão do Contrato de Gestão nº 008/2015 e dos Termos de Aditamento 001/2015, 002/2016, 003/2016, 004/2016, 005/2016 e 006/2017.
10) 221/2015: Acompanhamento do Edital de Chamamento Público – Processo Seleção nº 015/2014- SMS.G/NTCSS.
11) 4819/2014: Acompanhamento Edital de Chamamento Público – Processo de Seleção nº 009/2014 – SMS.G/NTCSS
12) 4816/2014: Acompanhamento de Edital de Chamamento Público nº 007/2014-SMS.G/NTCSS.
13) 4691/2018: Análises Processo de Seleção nº 007/2014- SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão nº 018/2015 e dos Termos Aditivos nºs 01/2015, 02/2015, 04/2016, 05/2016, 06/2016, 07/2016, 08/2016, 09/2016, 10/206, 11/2016 e 12/2016
14)5246/2018: Acompanhamento de Execução do Contrato de Gestão nº R18/2015 – SMS/NTCSS

Interessados:

Secretaria Municipal de Saúde
Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina

Peço vênia para relatar e votar de forma englobada os TCs constantes dos **itens 01 a 14** de minha pauta, tendo por objeto o Acompanhamento de Chamamento Público, a Análise dos Contratos, bem como as execuções dos Contratos de Gestão para o gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde nas Unidades de Saúde. Para tanto, reporto-me ao Diário Oficial da Cidade de, no qual estão discriminados

os números dos processos, interessados e objetos, os quais passam a ser relatados resumidamente.

I - Unidades de Saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde Perus/ Pirituba

a) TC 4812/2014 – Acompanhamento do Edital de Chamamento Público – Processo de Seleção nº 004/2014-SMS.G/NTCSS

Trata o presente de Acompanhamento do Edital de Chamamento Público - Processo de Seleção nº 004/2014-SMS.G/NTCSS, tendo por objeto a contratação de Organização Social para o gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde nas Unidades de Saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de Perus/Pirituba.

A Auditoria elaborou Relatório de Análise de Edital, concluindo que o procedimento apresentava as seguintes impropriedades:

> 4.1 - Fragilidade na justificativa apresentada para o chamamento, devido à falta de demonstração por parte da Origem acerca da vantajosidade na adoção do contrato de gestão em termos comparativos com a gestão direta dos serviços de saúde (item 3.3.1).
> 4.2 - Ausência de esclarecimentos para não inclusão de todas as unidades integrantes da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de Perus/Pirituba no futuro contrato (item 3.3.1).
> 4.3 - As folhas dos anexos do Edital não foram rubricadas (item 3.3.2).
> 4.4 - Não foi acatada a recomendação da Assessoria Jurídica da SMS de se observar o prazo mínimo de 30 dias para a formulação das propostas. O prazo concedido mostra-se exíguo, considerando a obrigatoriedade da vistoria técnica em todas as unidades de saúde correspondentes (item 3.3.3).
> 4.5 - Falta de demonstração nos autos dos critérios e estudos relacionados às equipes mínimas e os parâmetros técnicos utilizados para fixação das metas de produção descritas no item IV do Anexo V do Edital (item 3.3.4).
> 4.6 - Ausência de análise crítica dos valores que compõem o montante estimado da contratação, tendo sido adotadas e atualizadas as despesas atualmente incorridas nas unidades (que já são geridas por meio de contrato de gestão ou convênio) (item 3.3.5).

4.7 - Inadequação da justificativa para os índices contábeis adotados para demonstração da capacidade econômico-financeira das organizações sociais (item 3.3.6).
4.8 - Fragilidade na definição do conteúdo dos atestados e/ou certificados a serem apresentados para comprovação da experiência anterior (item 3.3.7)
4.9 - Previsão de análise do Plano de Trabalho atrelada, unicamente, ao critério de desclassificação e não ao critério de julgamento, o que contraria o art. 30 do DM 52.858/2011(item 3.3.8).
4.10 - Inadequação do critério adotado para a definição da proposta vencedora, pois não assegura a contratação com a Organização Social que tenha oferecido a proposta mais vantajosa para a Administração (item 3.3.9).
4.11 - Não consta do Edital exigência de que as equipes de trabalho demonstradas sejam consideradas como quantidade mínima de profissionais na elaboração das Propostas Financeiras das entidades e não há justificativa para a quantidade de profissionais propostos por unidade (subitem 3.3.10).
4.12 - Previsões no Edital (Anexo IV, itens 04.13 e 04.14) e na Minuta de Contrato (item 4.3.6) que possibilitam a atuação da OS contratada como entidade interposta na contratação de médicos e outros profissionais que atuarão na atividade-fim do objeto da contratação (item 3.3.11).
4.13 - Falta de informações e de detalhamento sobre os processos de integração territorial entre os equipamentos de saúde e equipes na região, previstos no item 4.1.2.4 da Minuta de Contrato (item 3.3.12).
4.14 - Fragilidade na escolha dos indicadores de avaliação da qualidade dos serviços, descritos no Anexo IV da Minuta de Contrato (item 3.3.13).
4.15 - Ausência de dados técnicos referenciais para justificar a adoção do percentual de 15% de não cumprimento das metas de produtividade, que não implicará em desconto no custeio mensal (item 3.3.14).
4.16 - Falta de embasamento para a previsão de desconto único de 10% quando da realização de menos de 85% das metas de produção estabelecidas, sem que haja coerência entre o percentual de desconto a ser aplicado e a execução das metas. (item 3.3.14).
4.17 - Inadequação da cláusula 10.2.5, devido à ausência de desconto para o descumprimento de metas de produção decorrente do não cumprimento da equipe mínima (subitem 3.3.13).
4.18 - Ausência de dados técnicos para consubstanciar e esclarecer o critério adotado no item 10.2.6 da Minuta de Contrato, que prevê a repactuação de metas de produção e de recursos humanos, por meio de aditamentos contratuais, no caso de execução abaixo de 85% das metas de produção assistencial por período maior de 3 (três) meses consecutivos (item 3.3.14).
4.19 - A Cláusula 5.4 da Minuta do Contrato excepciona a regra de repasse mensal prevista na Cláusula 5.3 (item 3.3.15)".

Como ato contínuo, a Origem foi oficiada e apresentou justificativas e documentação.

Ao analisar as justificativas apresentadas, a Auditoria entendeu que foram superados os itens 4.2, 4.3 e 4.4, mantendo as demais impropriedades assinaladas em seu relatório inicial.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Auditoria, ressaltando, contudo, que o aspecto tratado no item 4.1 poderia ser objeto da análise sob outro viés, a exemplo de uma Auditoria de Resultado, que permitisse avaliar a qualidade dos serviços prestados, tendo em vista a afirmação da Auditoria de que a migração para o modelo de contrato de gestão não garante, por si só, a melhoria dos controles sobre os serviços prestados e sobre as prestações de contas, sendo necessário que a SMS exerça o controle efetivo sobre a qualidade dos serviços e a pertinência e a relevância dos gastos envolvidos.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento do Edital de Chamamento Público – Processo de Seleção nº 004/2014-SMS.G/NTCSS.

II - Unidades de Saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde Vila Mariana/Jabaquara e Supervisão Técnica de Saúde Ipiranga

a) TC 211/2015 – Acompanhamento de Chamamento Público nº 011/2014 – Processo de Seleção nº 011/2014-SMS.G/NTCSS

Trata o presente de Acompanhamento do Chamamento Público para seleção de Organização Social para gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em Unidades da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde.

A Auditoria, em Relatório de Acompanhamento de Edital concluiu pela existência das seguintes impropriedades/infringências:

"4.1 - A justificativa apresentada para o presente chamamento não é suficiente para demonstrar a vantajosidade na adoção do contrato de gestão em termos comparativos com a gestão direta dos serviços de saúde e não está revestida de razoabilidade (subitem 3.3.1).
4.2 - Não constam dos autos justificativas para as divergências apuradas entre a composição da Rede de Unidades e Serviços de Saúde da STS Ipiranga e as unidades e serviços de saúde que devem compor o objeto do chamamento (subitem 3.3.1).
4.3 - Não foram demonstrados nos autos os critérios e estudos relacionados às equipes mínimas e os parâmetros técnicos utilizados para fixação das metas de produção descritas no item IV do Anexo V do Edital (subitem 3.3.2).
4.4 - A forma de cálculo do valor global evidenciada pelo NTCSS adota e atualiza as despesas atualmente incorridas nas unidades (que já são geridas por meio de contrato de gestão ou convênio), sem que tenha sido realizada análise crítica desses valores (subitem 3.3.3).
4.5 - Os índices adotados não comprovam a satisfatória situação financeira da Organização Social, desatendendo o § 1º do artigo 27 do DM 52.858/11(subitem 3.3.4).
4.6 - Ausência de exigência de documento comprobatório para a Experiência em gestão de serviços de atenção especializada ambulatorial e redes temáticas (subitem 3.3.5).
4.7 - A comprovação da experiência anterior não exige que constem dos atestados os dados específicos relacionados ao quantitativo de unidades por tipo de serviço e o tempo de vigência por tipo de serviço prestado (subitem 3.3.5).
4.8 - Os aspectos relacionados ao Plano de Trabalho estão atrelados, unicamente, ao critério de desclassificação e não ao critério de julgamento, o que contraria o art. 30 do DM 52.858/2011(subitem 3.3.6).
4.9 - Não constam justificativas para a pontuação do item de Experiência e respectivos pesos utilizados para o cálculo da pontuação máxima, além da falta de clareza em relação à pontuação por critério de experiência (subitem 3.3.7).
4.10 - Consideramos inadequado o critério de julgamento adotado para a definição da proposta vencedora, pois não assegura a contratação com a Organização Social que tenha oferecido a proposta mais vantajosa para a Administração (subitem 3.3.7).
4.11 - O edital possibilita que a Organização Social a ser contratada figure como entidade interposta na contratação de profissionais da saúde que atuarão em atividade-fim do objeto da contratação, sem que esses integrem o quadro de pessoal da própria Organização Social, o que contraria a Súmula nº 331 do TST (subitem 3.3.8).
4.12 - Não consta do Edital, exigência de que as equipes de trabalho demonstradas sejam consideradas como quantidade mínima de profissionais na elaboração das Propostas Financeiras das entidades, não há justificativa para a quantidade de profissionais propostos por unidade e critério utilizado para o acréscimo de profissionais, nem demonstrativo de que a quantidade atual é adequada (subitem 3.3.9).

4.13 - Falta de informações e de detalhamento sobre os processos de integração territorial entre os equipamentos de saúde e equipes na região, previstos no item 4.1.2.4 da Minuta de Contrato (subitem 3.3.10).
4.14 - Fragilidade na escolha dos indicadores de avaliação da qualidade dos serviços, descritos no Anexo IV da Minuta de Contrato (subitem 3.3.11).
4.15 - Ausência de dados técnicos referenciais para justificar a adoção do percentual de 15% de não cumprimento das metas de produtividade, que não implicará em desconto no custeio mensal (subitem 3.3.12).
4.16 - Falta de embasamento para a previsão de desconto único de 10% quando da realização de menos de 85% das metas de produção estabelecidas, sem que haja coerência entre o percentual de desconto a ser aplicado e a execução das metas. (subitem 3.3.12).
4.17 - Ausência de desconto para o descumprimento de metas de produção decorrente do não cumprimento da equipe mínima, prevista na cláusula 10.2.5 da Minuta do Contrato, estimula a ineficiência da Contratada (subitem 3.3.12).
4.18 - Ausência de dados técnicos para consubstanciar e esclarecer o critério adotado no item 10.2.6 da Minuta de Contrato, que prevê a repactuação de metas de produção e de recursos humanos, por meio de aditamentos contratuais, no caso de execução abaixo de 85% das metas de produção assistencial por período maior de 3 (três) meses consecutivos (subitem 3.3.12).
4.19 - A Cláusula 5.4 da Minuta do Contrato excepciona a regra de repasse mensal prevista na Cláusula 5.3 (subitem 3.3.13)"

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Auditoria, com exceção do item 4.1, tendo em vista que a decisão pelo contrato de gestão, em detrimento da prestação direta dos serviços, cabe a Administração, não gerando, por si só, qualquer impeditivo.

Em seguida, a Origem foi apresentada para prestar esclarecimentos.

A Auditoria, ao analisar as justificativas apresentadas, entendeu por superado tão somente o item 4.2, reiterando os demais apontamentos, por não vislumbrar nos esclarecimentos prestados pela Origem qualquer fato novo capaz de alterar as conclusões alcançadas anteriormente.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Auditoria, ressaltando, contudo, que o aspecto tratado no item 4.1 poderia ser objeto da

análise sob outro viés, a exemplo de uma Auditoria de Resultado, que permitisse avaliar a qualidade dos serviços prestados, tendo em vista a afirmação da Auditoria de que a migração para o modelo de contrato de gestão não garante, por si só, a melhoria dos controles sobre os serviços prestados e sobre as prestações de contas, sendo necessário que a SMS exerça o controle efetivo sobre a qualidade dos serviços e a pertinência e a relevância dos gastos envolvidos.

A Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento do Edital ora em exame, com exceção do item 4.2 tido por superado pela Auditoria.

b) TC 1033/2018 – Análise do Chamamento Público nº 011/2014- SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão nº R 005/2015 e dos Termos Aditivos nºs 001/2015, 002/2015, 03/2016, 004/2016, 005/2016, 006/2016, 007/2017 e 008/2017

Trata o presente de Análise do Chamamento Público nº 011/2014- SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão nº R 005/2015 e dos Termos Aditivos nºs 001/2015, 002/2015, 03/2016, 004/2016, 005/2016, 006/2016, 007/2017 e 008/2017, celebrados com a Organização Social Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM).

A Subsecretaria de Controle Externo concluiu pela irregularidade dos instrumentos analisados, nos seguintes termos:

> Análise do Chamamento Público nº 011/2014- SMS.G/NTCSS
>
> 5.1 - As metas operacionais constantes do programa de trabalho da Organização Social não indicam melhoria de eficiência e qualidade do serviço (subitem 3.4.c);
> 5.2 - Não constam no programa de trabalho as definições de indicadores para avaliação de desempenho e qualidade na prestação dos serviços (subitem 3.4.d);
> 5.3 - O programa de trabalho não foi considerado como fator de julgamento e na sua avaliação para fins de classificação e não foram observados os critérios de economicidade e de otimização dos indicadores objetivos de eficiência e qualidade do serviço (subitens 3.5.a e b);

5.4 - Ausência de assinaturas em atas da Comissão Especial de Seleção (subitem 3.9).

Análise do Contrato de Gestão nº 005/2015-SMS/NTCSS:
9.1. Fragilidade na justificativa apresentada para o presente contrato de gestão, devido à falta de demonstração por parte da Origem acerca da vantajosidade na adoção do contrato de gestão em termos comparativos com a gestão direta dos serviços de saúde (item 2.1);
9.2. Não consta no PA a análise do contrato pelo Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão quanto à regularidade formal do procedimento (item 4.2).
9.3. Não há no PA parecer circunstanciado, pelo Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social (item. 4.3)
9.4. Não foi feito o empenho global do valor do Contrato de Gestão referente ao exercício de 2015, mas apenas foram realizados empenhos mensais, em infringência ao art. 61 da LF nº 4320/64 (item 6.1);
9.5. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2); 9.6. Ausência de divulgação do Anexo V – Descrição Técnica do Contrato de Gestão no CENTS (subitem 7.2.a e c);
9.7. Ausência, no site CENTS, de algumas informações exigidas no § 1º do art. 3º do DM 52.830/11 (subitem 7.2.b);
9.8. Ausência de embasamento técnico em relação às metas de produção e aos indicadores de qualidade descritos nos Anexos III, IV e V do Edital (subitem 7.4);
9.9. Embora haja metas e prazos de execução estipulados no contrato, existem fragilidades nos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, em relação aos indicadores de qualidade e produtividade dos serviços. (item 7.5);
9.10. Fragilidade nos parâmetros adotados para estabelecimento dos limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social (item 7.6);
9.11. Falta de referência no contrato de gestão ao inventário de bens móveis e imóveis realizado pela contratada e ausência do termo de permissão de uso referido no item 5.6 do contrato (item 7.9);
9.12. O Contrato de Gestão nº 05/2015 foi celebrado em 08.05.2015 e não fez vedação à atuação da OS como entidade interposta na contratação de médicos e outros profissionais que atuarão na atividade-fim do objeto da contratação (item 7.10).

Análise do Termo Aditivo nº 001/2015
10.1. Fragilidade da justificativa que alterou a composição das equipes, bem como para as alterações da UBS Sacomã, inclusão do Espaço Heliópolis e acréscimo de recursos para pagamento de 13º salário, visto que as situações que implicaram estas alterações já eram previsíveis. (item 3.1).
10.2. Não houve detalhamento e embasamento dos custos unitários que justificaram o aumento do valor global do contrato para R$ 155.797.734,55 e nem para o provisionamento de 13º salário. Também não foram fundamentados os valores de investimentos previstos para a UBS Sacomã e Espaço Heliópolis. (item 3.2 e 3.5.b);

10.3. Não foram apresentadas as certidões de regularidade fiscal e nem comprovação de satisfatória situação econômico-financeira. (item 3.4);
10.4. O Plano de Trabalho não previu o início da operacionalização das unidades Espaço Heliópolis e UPA III Sacomã e não discriminou as alterações promovidas em função do redimensionamento de recursos humanos (item 3.5.a);
10.5. As metas incluídas/alteradas no presente aditivo apenas repetem ou corrigem quantitativamente as contidas no Plano de Trabalho apresentado pela OS quando da abertura do Envelope 2. Portanto, não são indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço ofertado (item 3.5.c);
10.6. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação (itens 4.1.a e 4.1.b); 10.7. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS (item 4.2);
10.8. O despacho autorizatório da formalização do termo aditivo foi exarado e publicado intempestivamente (item 5.1 e 5.2);
10.9. Não foi empenhado valor suficiente para cobrir as despesas do exercício de 2015. Como consequência, a competência do mês de dezembro de 2015 foi indevidamente contabilizada como Despesa de Exercícios Anteriores. (item 6.1);
10.10. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.11. Não consta nos autos a publicação do Extrato do Termo Aditivo (item 7.1);
10.12. Ausência de cláusula discriminando os bens cujo uso será permitido, de inventário prévio dos bens relacionados ao TA e do Termo de Permissão de Uso (item 7.3 e 7.4)

Análise do Termo Aditivo nº 002/2015:
10.1. Fragilidade da justificativa apresentada para inclusão das unidades no contrato de gestão (item 3.1);
10.2. Ausência de dados referenciais de modo a embasar o quantitativo de profissionais para o Consultório Odontológico do TCM (itens 3.1, 3.2 e 3.5 b);
10.3. Divergência não justificada entre o dimensionamento de recursos humanos, para o Centro Olímpico de Treinamento e Pesquisa, contido no Anexo VII deste TA, e o quantitativo proposto pelo Secretário Municipal de Esportes, lazer e Recreação (itens 3.1, 3.2 e 3.5 b);
10.4. Não consta do PA documentos de comprovação da regularidade jurídico-fiscal da contratada para assinatura do TA (item 3.4);
10.5. Não houve definição de quaisquer parâmetros, indicadores ou metas a serem cumpridas tanto pelo Centro Olímpico quanto pelo Consultório Odontológico do TCM, para avaliação da produção (itens 3.5 c e 3.5 d);
10.6. Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.7. Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);

10.8. As notas de empenho foram insuficientes para atender as despesas de janeiro previstas no Anexo VI - Plano Orçamentário e Cronograma de Desembolso deste TA (item 6.1).
10.9. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.10. As planilhas de valores, descritas nos anexos VI e VII do TA, divulgadas no CENTS estão ilegíveis (item 7.2);
10.11. Ausência de cláusula discriminando os bens cujo uso será permitido, de inventário prévio dos bens relacionados ao TA e do Termo de Permissão de Uso (itens 7.3 e 7.4).

Análise do Termo Aditivo nº 003/2016:
10.1. Ausência de justificativa para a inclusão do Serviço PAI Vila Campestre, para os ajustes de pessoal e para alterações de metas (item 3.1);
10.2. Não houve detalhamento e embasamento dos custos unitários que justificaram o aumento do valor de custeio anual do contrato para R$ 188.740.835,55 (itens 3.2 e 3.5.b); 10.3. Não foram apresentadas as certidões de regularidade fiscal e nem comprovação de satisfatória situação econômico-financeira (item 3.4);
10.4. No plano de trabalho não constam de forma clara e detalhada quais foram as alterações de equipes de trabalho e a razão para as mudanças (item 3.5.a);
10.5. As metas incluídas/alteradas no presente aditivo apenas repetem ou corrigem quantitativamente as contidas no Plano de Trabalho apresentado pela OS quando da abertura do Envelope 2. Portanto, não são indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço ofertado (item 3.5.c);
10.6. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.7. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS (item 4.2);
10.8. Insuficiência do valor empenhado previamente para atender à despesa prevista para o exercício (item 6.1);
10.9. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.10. A permissão da utilização dos rendimentos financeiros deve ser feita através de aditivo contratual - e não de apostilamento, vez que altera o plano orçamentário. (item 8).

Análise do Termo Aditivo nº 004/2016:
10.1. Ausência de justificativa em alguns itens apresentados pela Origem para alteração do plano de trabalho, em relação ao dimensionamento de pessoal e, consequentemente, para a revisão de metas (item 3.1);
10.2. Não houve detalhamento e embasamento das alterações nos custos unitários que justificaram o valor alterado no contrato (item 3.2 e 3.5.b);

10.3. Não houve comprovação de satisfatória situação econômico-financeira. (item 3.4);
10.4. As metas incluídas/alteradas no presente aditivo apenas repetem ou corrigem quantitativamente as contidas no Plano de Trabalho apresentado pela OS quando da abertura do Envelope 2. Portanto, não são indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço ofertado (item 3.5.c);
10.5. Os indicadores estabelecidos não permitem, em sua maioria, a apuração da qualidade dos serviços, uma vez que consistem em obrigações da OS contratada (item 3.5.d);
10.6. Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (subitem 4.1.a e 4.1.b);
10.7. Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
10.8. A nota de empenho foi suficiente para atender as despesas previstas para o exercício, porém não foi emitida previamente à assinatura do aditivo (item 6.1).
10.9. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2).
10.10. Ausência de cláusula discriminando os bens cujo uso será permitido, de inventário prévio dos bens relacionados ao TA e do Termo de Permissão de Uso (itens 7.3 e 7.4).

Análise do Termo Aditivo nº 005/2016:
10.1. Ausência de justificativa para a implementação dos serviços de saúde no Espaço Heliópolis. (item 3.1).
10.2. Não houve detalhamento e embasamento dos custos unitários que justificaram o aumento do valor global do contrato em R$ 4.580.215,13. (item 3.2 e 3.5.b);
10.3. A certidão negativa de débitos no FGTS encontrava-se vencida na assinatura do contrato. Não foi comprovada a situação econômico-financeira satisfatória da contratada (item 3.4);
10.4. No plano de trabalho não constam de forma clara e detalhada quais foram as alterações de equipes de trabalho e a razão para as mudanças (item 3.5.a);
10.5. Não foi demonstrado que as metas inseridas para as unidades UBS Heliópolis, CAPS AD III Heliópolis, CAPS Infantil III Heliópolis e hotéis do Programa de Braços Abertos são indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço ofertado (item 3.5.c);
10.6. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.7. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS (item 4.2).
10.8. O despacho autorizatório da formalização do termo aditivo foi exarado e publicado intempestivamente (item 5.1 e 5.2);
10.9. Intempestividade da emissão da nota de empenho (item 6.1);

10.10. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2).
10.11. A permissão da utilização dos rendimentos financeiros deve ser feita através de aditivo contratual - e não de apostilamento, vez que altera o plano orçamentário. (item 8). 10.12. Ausência de cláusula discriminando os bens cujo uso será permitido, de inventário prévio dos bens relacionados ao TA e do Termo de Permissão de Uso (itens 7.3 e 7.4).

Análise do Termo Aditivo nº 006/2016:
10.1. Não houve comprovação de satisfatória situação econômico-financeira da contratada. (item 3.4);
10.2. Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.3. Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
10.4. A permissão da utilização dos rendimentos financeiros deve ser feita através de aditivo contratual - e não de apostilamento, vez que altera o plano orçamentário. (item 8).

Análise do Termo Aditivo nº 007/2016:
10.1. Ausência de justificativa para as alterações nas obras do Espaço Heliópolis e UBS Sacomã. (item 3.1 e 3.5.a);
10.2. Não houve detalhamento e embasamento dos custos unitários que justificaram as alterações dos custos de investimento referentes as obras do Espaço Heliópolis e UBS Sacomã (item 3.2 e 3.5.b);
10.3. Não foi comprovada a situação econômico-financeira satisfatória da contratada. (item 3.4);
10.4. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.5. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS (item 4.2);
10.6. Ausência de nota de empenho no valor de R$ 2.288.243,49 referente a reforma da UBS Sacomã (item 6.1).

Análise do Termo Aditivo nº 008/2017:
10.1. Ausência de motivação específica, por parte da Origem, em relação à inclusão de novo serviço na UPA Vila Mariana, e alteração de serviço na UBS Cupecê e exclusão da UBS Heliópolis e CAPS Infantil III Heliópolis, bem como a justificativa não demonstra a necessidade de antecipação do início dos serviços da unidade UPA Vila Mariana sem a finalização do imóvel em construção, e de utilização provisória das instalações do Hospital São Paulo (item 3.1);
10.2. Falta de detalhamento dos custos envolvidos com a alteração das unidades de saúde citadas no item 3.1. Os valores que compõem o TA foram apresentados por

unidades de saúde, sem abertura das rubricas de despesas inerentes a cada unidade, tais como despesas com pessoal, materiais de consumo, serviços terceirizados, etc. (itens 3.2 e 3.5.b);
10.3. Não identificamos no PA a análise prévia do TA pela Assessoria Jurídica da SMS (item 3.3);
10.4. Não identificamos no PA a comprovação da regularidade jurídico-fiscal da contratada (item 3.4);
10.5. Os indicadores estabelecidos não permitem, em sua maioria, a apuração da qualidade dos serviços, uma vez que consistem em obrigações da OS contratada (item 3.5.d);
10.6. Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (subitem 4.1.a e 4.1.b);
10.7. Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
10.8. Não foi feito o empenho global do valor do presente TA referente ao exercício de 2017, mas apenas foram realizados empenhos mensais, em infringência ao art. 61 da LF nº 4320/64, sendo que o empenho ainda foi insuficiente para o mês de setembro, em desconformidade com o Anexo VI – Plano Orçamentário do TA (item 6.1);
10.9. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2).
10.10. Ausência de cláusula discriminando os bens cujo uso será permitido, de inventário prévio dos bens relacionados ao TA e do Termo de Permissão de Uso (item 7.3 e 7.4).
10.11. Em relação aos Termos de Apostilamento nº 005/2017 e 006/2017, a prorrogação do plano orçamentário do contrato de gestão violou a cláusula 7.2.2 do referido instrumento e entendemos que o estabelecimento de indicadores de qualidade deveria ter sido feito via termo aditivo (item 8).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo considerou política a escolha da Administração pela celebração do contrato de gestão e afastou o apontamento relativo ao elemento de despesa utilizado (item 9.5 da análise do Contrato, item 10.10 da análise do TA nº 001/2015, item 10.9 da Análise do TA 004/2016, item 10.10 da análise do TA 005/2016 e item 10.9 da análise do TA nº 008/2017). Nos demais aspectos, acompanhou a conclusão da Auditoria.

Como ato contínuo, foram oficiados/intimados a Origem, a Contratada e os responsáveis indicados nos autos.

Ao analisar as justificativas, a Auditoria assim concluiu:

a) Chamamento Público nº 011/2014: ratificados todos os apontamentos.
b) CG nº R005/2015: superados os subitens 9.3, 9.7 e 9.12 e ratificados os demais apontamentos.
c) TAs nºs 001/2015, 002/2015, 003/2016, nº 004/2016, 005/2016 e 008/2017: solucionado o subitem 10.7 e ratificados os demais apontamentos.
d) TA nº 006/2016: solucionado o subitem 10.3 e ratificados os demais apontamentos.
e) TA nº 007/2016: solucionado o subitem 10.5 e ratificados os demais apontamentos.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Auditoria quanto à irregularidade dos instrumentos analisados, destacando que: (i) com relação à extensão da responsabilidade de cada defendente, a indicação como responsáveis decorreu do fato de figurarem como ordenadores de despesa, devendo por isso lhes ser assegurado o contraditório e a ampla defesa, e a extensão de sua responsabilidade ser aferida quando do julgamento; b) quanto ao Sr. Wilson Modesto Pollara, opinou pelo não acolhimento de seu argumento no sentido da aplicação da teoria do órgão para afastar sua responsabilidade no caso, eis que sua indicação decorreu de responsabilidade pessoal enquanto ordenador de despesa em sede de controle externo.

A Secretaria Geral, em razão dos achados de auditoria remanescentes, opinou pela irregularidade dos ajustes ora analisados.

c) TC 2926/2018 – Acompanhamento da Execução do Contrato de Gestão nº 005/2015

Cuida o presente do Acompanhamento de Execução do Contrato de Gestão nº 005/2015.

A Subsecretaria de Controle Externo, após análise, apresentou a seguinte conclusão:

4.1. Ausência de reuniões da CTA no período de junho/17 a março/18, em infringência à cláusula 6.5.1 do contrato de gestão (item 3.2.2.);
4.2. Ausência de reuniões da CAF e não elaboração do relatório de execução contratual referente aos exercícios de 2016 e 2017, em violação às cláusulas 6.6 e 6.6.1 contrato de gestão (item 3.2.3.);
4.3. Falta de apresentação dos Relatórios de Execução do Contrato de Gestão nos termos do § 2º, do artigo 8º, da Lei 14.132/2006, infringindo a cláusula 4.1.9 do contrato de gestão (item 3.2.4.);
4.4. Intempestividade ou não apresentação do relatório atualizado do patrimônio das Unidades de Saúde, em violação à cláusula 3.11 contrato de gestão (item 3.2.5.);
4.5. Intempestividade na comunicação à PMSP sobre as aquisições de bens móveis, em infringência ao prazo de 30 dias constante na cláusula 3.3 do contrato de gestão (item 3.2.5.);
4.6. Inexistência no Relatório de Inventário das Unidades SRT Jabaquara e SRT Ipiranga de bens informados como adquiridos nos relatórios apresentados pela contratada (item 3.2.5.);
4.7. Prorrogação indevida da validade dos processos seletivos para a contratação de pessoal em prazo superior à previsão do edital (item 3.3.1.);
4.8. O presente contrato de gestão apresenta déficit de 17,6% no quadro de médicos e de 2,7% na quantidade de outros profissionais de saúde, em relação ao Plano de Trabalho da OS SPDM (quadro previsto) constante no TA nº 008/2017 (item 3.3.2.);
4.9. Quanto ao quadro de médicos, há déficit de 33 clínicos (12,7%), 1 ginecologista (6,25%), 44 pediatras (25,5%) e 32 médicos de outras especialidades (18,2%) (item 3.3.2.);
4.10. Fragilidade do controle de ponto: existência de ponto eletrônico somente em duas unidades e, em relatórios de ponto eletrônico da UPA Vila Mariana, ausência de registro de saída do funcionário e justificativas à mão sobre a não marcação de presença (item 3.3.3.);
4.11. Movimentação de funcionários da equipe sem reposição nas unidades AMA Especialidades Vila das Mercês, UBS Cupecê e UBS Sacomã (item 3.3.3.);
4.12. Ausência de cobertura de férias do farmacêutico na UBS Santa Cruz (item 3.3.3.);
4.13. Ausência de justificativa prévia demonstrando a impossibilidade de contratação direta de serviços médicos terceirizados pela OS SPDM, contrariando a cláusula 4.3.6 (item 3.4.2.);
4.14. Fragilidade do controle de ponto dos funcionários de serviços terceirizados (item 3.4.3.);
4.15. A OS SPDM não está cumprindo as cláusulas 7.1.2 e 7.1.3, devido à abertura de conta bancária e movimentação de recursos do contrato em conta corrente não aberta no Banco do Brasil (item 3.5.1.-a);

4.16. Houve repasses relativos ao CG nº 05/2015 efetuados por meio de processos relacionados a outros contratos de gestão, no total de R$ 1.404.011,78 (item 3.5.4.);
4.17. A OS SPDM lançou, erroneamente, a verba de fonte federal, de R$ 1.000.000,00, no WEBSAASS, como receita de fonte municipal (item 3.5.4.);
4.18. São recorrentes os atrasos nos repasses financeiros à contratada pela SMS/PMSP, em descumprimento à cláusula 7.3.1 do ajuste (item 3.5.4.);
4.19. A OS SPDM não está respeitando as cláusulas 7.1.2 e 7.1.3, pois possui a prática recorrente de depositar os valores de fontes federais na respectiva conta específica para, em seguida, transferir os recursos e efetuar os pagamentos de despesas através da c/c municipal (item 3.5.6.-b);
4.20. Houve empréstimos de recursos financeiros entre contas de diferentes contratos de gestão sob gerenciamento da OS SPDM, contrariando a cláusula 7.1.5 do contrato de gestão (item 3.5.7.-a);
4.21. Ausência de documentos comprobatórios referentes às despesas rateadas da Unidade Administrativa e da descrição da natureza de 25,32% dessas despesas no mês examinado, identificadas como "Estrutura Administrativa SPDM", a fim de evidenciar, de forma transparente, a finalidade das despesas executadas, convergentes com as ações e objetivos do CG nº 005/2015 (item 3.5.7.-d);
4.22. Há demora, por parte da SMS, quanto à inclusão no sistema WEBSAASS, quando da implantação de um novo serviço de saúde, para fins de apuração das despesas e de prestação de contas (item 3.5.7.-e);
4.23. As ações e serviços de saúde previstos para o CAPS Infantil III e a UBS Heliópolis não foram implantados e operacionalizados, porém, houve R$ 5.455.341,43 a tais Unidades e respectivos serviços (item 3.5.7.-f);
4.24. A apuração e os descontos nos repasses financeiros quanto ao descumprimento, pela contratada, do quantitativo da equipe mínima e das metas de produção, ocorre de forma intempestiva, em descumprimento à cláusula 10.1.3. e à cláusula 10.2.4., respectivamente (itens 3.6.1. e 3.6.2.);
4.25. Há a ausência de avaliação do cumprimento das metas de produção assistencial e de qualidade pela OS SPDM, por parte da Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA), no período de junho/17 a fevereiro/18, em desacordo às cláusulas 6.5 e 6.5.1 do contrato de gestão (itens 3.6.1. e 3.6.2.).

Em cumprimento ao contraditório e a ampla defesa foram oficiados/intimados a Origem, os responsáveis e a Contratada.

A Auditoria, após análise das defesas apresentadas, concluiu (i) pela ratificação dos itens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6 (parcialmente), 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.14, 4.15, 4.16, 4.18 , 4.19, 4.20, 4.21, 4.22, 4.23, 4.24 e 4.25; (ii) pela rerratificação do item 4.12, que passa a ter a seguinte redação: "ausência de cobertura de férias do

farmacêutico na AMA Santa Cruz"; (iii) pela parcial superação do item 4.6; (iv) pela superação do item 4.13; e (v) pela retificação do item 4.17.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo registrou que os intimados foram indicados como responsáveis pela Auditoria, motivo pelo qual foram cientificados do teor dos autos para participarem do contraditório e exercerem ampla defesa, sendo que a extensão da responsabilidade de cada defendente será definida no momento do julgamento e que a teoria do órgão invocada pelo Sr. Wilson Modesto Pollara não se aplica a sua situação, que é a de responsabilização pessoal do agente, em sede de controle externo, por irregularidades no exercício do cargo no qual se encontrava investido. No mais, seguiu a Auditoria, sendo acompanhada pela Secretaria Geral.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da execução e/ou a aceitação dos efeitos financeiros.

III - Unidades de Saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde Butantã

a) TC 9139/2017 – Análise do Processo de Seleção – Chamamento Público nº 002/2015-SMS.G/NTCSS

Trata o presente da análise do Processo de Seleção - Chamamento Público 002/2015-SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão 022/2016- SMS/NTCSS e dos respetivos Termos Aditivos 001/2016 e 002/2016, firmados com a SPDM – Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina, tendo por objeto o gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde (STS) Butantã.

A Auditoria realizou análise e apresentou as seguintes conclusões:

"Análise do Processo de Seleção no 002/2015-SMS.G/NTCSS:

4.1. Fragilidade na justificativa apresentada para o presente Chamamento, devido à falta de demonstração por parte da Origem acerca da vantajosidade na adoção do contrato de gestão em termos comparativos com a gestão direta dos serviços de saúde (item 2.1);

4.2. Fragilidade na escolha dos indicadores de avaliação da qualidade dos serviços, descritos no Anexo V do Chamamento Público (subitem 2.7.a);
4.3. Ausência de demonstração nos autos dos critérios e estudos relacionados às equipes mínimas e os parâmetros técnicos utilizados para fixação das metas de produção descritas no item V, do Anexo I (Termo de Referência) do Edital (subitem 2.7.b e d);

4.4. Ausência no PA de dados técnicos referenciais que justifiquem os critérios atinentes à previsão de repactuação de metas de produção e de recursos humanos (subitem 2.7.c);

4.5. Os índices contábeis adotados não comprovam a satisfatória situação financeira da Organização Social, desatendendo o § 1o do artigo 27 do DM 52.858/11 (subitem 2.7.e);

4.6. Ausência de demonstração dos estudos de preços com análise crítica dos valores e do detalhamento dos cálculos para a obtenção do valor máximo estimado para a contratação (subitem 2.7.f);

4.7. Ausência de descrição no Edital dos bens e equipamentos destinados ao cumprimento do objeto do contrato (subitem 2.10.c);

4.8. As metas adotadas no Edital não estão embasadas e os indicadores estabelecidos não permitem a apuração da qualidade dos serviços (subitem 2.10.d);

4.9. O critério de julgamento dos programas de trabalho não é o mais adequado ao interesse público, uma vez que não avalia o melhor programa, em desacordo com o art. 25, III do DM 52.858/11 (subitem 2.10.f);

4.10. O valor da proposta da OS vencedora não está devidamente detalhado, contendo a composição dos valores relacionados à mão de obra, às despesas administrativas e demais custos relacionados à contratação, considerando o plano de trabalho apresentado (item 3.4.b);

4.11. As metas operacionais constantes do programa de trabalho da Organização Social não indicam melhoria de eficiência e qualidade do serviço (subitem 3.4.c);
4.12. Não consta do programa de trabalho indicadores hábeis com o objetivo de avaliar o desempenho e a qualidade da prestação dos serviços (subitem 3.4.d);

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

Análise do Contrato de Gestão no 022/2016-SMS/NTCSS:
8.1. Fragilidade na justificativa apresentada para o presente chamamento, devido à falta de demonstração por parte da Origem acerca da vantajosidade na adoção do contrato de gestão em termos comparativos com a gestão direta dos serviços de saúde (item 2.1.);

8.2. Ausência de aprovação do contrato, mediante parecer circunstanciado, pelo Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social (item 4.3.);

8.3. As notas de empenho relativas ao custeio do contrato de gestão foram emitidas de forma extemporânea, ou seja, após a assinatura do contrato, em descumprimento ao artigo 61 da LF no 4.320/64 e ao DM no 23.639/87 (item 6.1.);

8.4. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LRF- LC no 101/2000 (item 6.2.);

8.5. Ausência, no site CENTS, de informações exigidas no § 1º do art. 3º do DM 52.830/11, sobretudo as relacionadas à composição dos órgãos colegiados da instituição e os dados relacionados aos repasses (subitem 7.2.b);

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

8.7. Os indicadores adotados nos Anexos III e IV do contrato não permitem a apuração da qualidade dos serviços (Item 7.5.);
8.8. Fragilidade nos parâmetros adotados para estabelecimento dos limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social (item 7.6.);

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

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

Análise do Termo Aditivo nº 001/2016:

9.1 - Não consta justificativa no processo administrativo para as alterações promovidas por este TA no 001/2016 ao CG no 22/2016 (item 3.1);

9.2 - Não houve análise da Assessoria Jurídica de SMS previamente à celebração do aditamento (item 3.3.);

9.3 - Não houve apresentação dos documentos relativos à comprovação da regularidade jurídico-fiscal da contratada, previamente à celebração do aditamento (item 3.4.);

9.4 - Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação (subitens 4.1.a e 4.1.b);

9.5 - Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS (item 4.2.);

9.6 - Não houve despacho de autorização para a celebração do aditamento e consequente publicação no Diário Oficial (itens 5.1. e 5.2.).
Análise do Termo Aditivo nº 002/2016:

9.1 - Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação (subitens 4.1.a e 4.1.b);
9.2 - Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS (item 4.2);

9.3 - Uso indevido de Termos de Apostilamento para objetos que demandariam a celebração de Termos Aditivos ao contrato, na medida em que alteram cláusulas pactuadas no ajuste inicial (item 8).”

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, destacando a natureza essencialmente técnica dos apontamentos acompanhou o entendimento da Auditoria, sugerindo a intimação dos responsáveis, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

A Origem, os responsáveis indicados e a Contratada foram oficiados/intimados para apresentação de esclarecimentos.

Ao analisar as defesas apresentadas, a Especializada concluiu por superados os apontamentos referentes aos subitens 8.2 e 8.10 da análise do CG 022/2016, ratificando integralmente os demais apontamentos.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo assinalou que o apontamento do item 4.1 do Processo de Seleção e o apontamento do item 8.1 do Contrato de Gestão dizem respeito a escolha da Administração. Sobre o item 8.4 do Contrato entendeu que por não se enquadrarem em terceirização, os contratos de gestão não devem ser computados no cálculo de despesa com pessoal para efeito de apuração dos limites previstos na LRF, acompanhando a Auditoria quanto às demais conclusões. No mesmo sentido, a Secretaria Geral.

b) 13202/2017 – Acompanhamento da Execução do Contrato de Gestão nº 022/2016

Cuida o presente do acompanhamento da execução do Contrato de Gestão nº 022/2016-SMS/NTCSS, no período de 01/05/2016 a 30/092017, firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM).

Após análise, a Auditoria apresentou as seguintes conclusões:

> 4.1. Falha no acesso aos dados/relatórios contidos no sistema WEBSAASS, em função de instabilidade apresentada, impedindo o acompanhamento regular da execução financeira do contrato, em desacordo à cláusula 8.1 (subitem 3.2.1);
> 4.2. Ausência de reuniões da CTA referente ao presente Contrato de Gestão, em infringência à cláusula 6.5.1 do instrumento. (subitem 3.2.2);
> 4.3. Ausência de reuniões da CAF para avaliar o presente Contrato de Gestão e da elaboração do relatório de execução referente ao período de 2016, em violação às cláusulas 6.6 e 6.6.1 do Contrato de Gestão. (subitem 3.2.3);
> 4.4. O Comitê instituído pela Portaria nº 1801/2015-SMS.G não está atuando na análise dos relatórios da CTA, conforme previsto em seu artigo 2º, item III. (subitem 3.2.3);
> 4.5. Falta de apresentação dos Relatórios de Execução do Contrato de Gestão nos termos do artigo 8o, §2o da Lei 14.132/2006, infringindo a cláusula 4.1.8 do Contrato de Gestão. (subitem 3.2.4);

4.6. Intempestividade na comunicação à Contratante sobre as aquisições de bens móveis de outubro de 2016 a setembro de 2017 em infringência ao prazo de 30 dias constante na cláusula 3.3 do contrato de gestão (subitem 3.2.5);
4.7. Falta de apresentação do relatório atualizado do patrimônio das unidades de saúde, em violação à cláusula 3.11 do Contrato de Gestão (subitem 3.2.5);
4.8. Falta de apresentação das notas fiscais (NF's): 2.466; 2.471; 11.063; 1.819; 14.745; 3.951; 395; 19.793; 40.687 e 363, referentes à relação de patrimônio da SPDM (subitem 3.2.5);
4.9. Ausência de realização de prova objetiva no processo de contratação de médicos, em desrespeito à cláusula 4.2.1.1 do Contrato de Gestão (subitem 3.3.1);
4.10. Déficit no quadro de médicos da SPDM, (28,3%); de outros profissionais de saúde (18,21%) e de outros profissionais em geral (16,5%) em relação ao previsto no Anexo VI do TA no 001/16. (subitem 3.3.2);
4.11. Ausência de contratação de médicos no Hospital Dia Rede Hora Certa (subitem 3.3.2);
4.12. Fragilidade no controle de frequência dos funcionários da SPDM, em função da baixa quantidade de equipamentos de ponto eletrônico instalados nas unidades de saúde (subitem 3.3.3);
4.13. Ausência de publicação do processo convocatório em jornal de grande circulação ou diário oficial, para a prestação de serviços de Limpeza, Jardinagem e Controle de Pragas, em relação ao Contrato no 002/2016, firmado com a empresa RCA Produtos e Serviços Ltda., em infringência ao artigo 14, parágrafo único do Regulamento (subitem 3.4.2);
4.14. Contratação direta com a empresa ORPAN LTDA e a empresa Suporte Serviços de Segurança LTDA, para a prestação de serviços de Vigilância e Segurança Patrimonial, em violação ao art. 9o, caput, do Regulamento (subitem 3.4.2);
4.15. Ausência de procedimento de cotação e de publicação do processo convocatório em jornal de grande circulação ou diário oficial em relação ao contrato firmado com a empresa Suporte Serviços de Segurança LTDA, em infringência aos artigos 9º e 14, parágrafo único do Regulamento (subitem 3.4.2);
4.16. Ausência de justificativa para a contratação terceirizada de serviços médicos de Endoscopia Digestiva e Colonoscopia Diagnóstica (recursos humanos) pela SPDM, em desrespeito à cláusula 4.3.7 do Contrato de Gestão (subitem 3.4.2).
4.17. Déficit na contratação de profissionais de limpeza na UBS São Remo, UBS Vila Dalva, UBS Malta Cardoso e HD Hora Certa (subitem 3.4.3).
4.18. Ausência de lanternas e equipamentos de intercomunicação, para a prestação dos serviços de vigilância/segurança patrimonial na UBS Vila Dalva, em infringência à cláusula 2.13 do Contrato no 004/2016, firmado com a empresa Suporte (subitem 3.4.3).
4.19. Ausência de aspirador de pó na UBS São Remo, na UBS Vila Dalva e no HD Hora Certa e do carro multifuncional completo na UBS São Remo e na UBS Vila Dalva, em relação ao disposto no orçamento da empresa RCA (subitem 3.4.3).
4.20. Houve erro na identificação do período de competência das NLPs emitidas para os meses de dezembro/16, janeiro/17 e fevereiro/17 (subitem 3.5.4);
4.21. Há falhas e inconsistência nos registros do WEBSAASS e nas prestações de

contas, que denotam fragilidade no controle e acompanhamento dos recursos recebidos e das despesas realizadas pela OS, em desacordo à cláusula 8.1 do contrato de gestão (subitem 3.5.4);
4.22. Há uma diferença a menor de recursos financeiros disponíveis no montante de R$ 4.053.137,61, comparado ao saldo consolidado das contas bancárias e aquele constante da prestação de contas de setembro/17 (subitem 3.5.6-a);
4.23. A OS SPDM utiliza conta bancária diversa ao que determina as cláusulas 7.1.2 e 7.1.3 (subitem 3.5.6-b);
4.24. Recursos de fontes federais, no montante de R$ 4.891.025,71, foram indevidamente depositados em conta específica municipal, em descumprimento à cláusula 7.1.3 (subitem 3.5.6-b);
4.25. Houve movimentação financeira de recursos para conta bancária de outro contrato de gestão, em descumprimento à cláusula 7.1.5 do contrato (subitem 3.5.6-b);
4.26. Não há a segregação documental e contábil das despesas por fontes de recursos, em desobediência às cláusulas 7.1.2 e 7.1.3 (subitem 3.5.6-b);
4.27. Intempestividade nos descontos de equipe mínima, contrariando a cláusula 10.1.3 (subitem 3.6.1);
4.28. Ausência de avaliação do cumprimento das metas de produção assistencial e de qualidade pela OS por parte da Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA), em desacordo com as cláusulas 10.2.4 e 10.3.2 do contrato de gestão (subitens 3.6.2 e 3.6.3).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Auditoria e sugeriu a expedição de ofício à Origem e a intimação dos responsáveis e da Contratada, o que foi realizado.

A Subsecretaria de Controle Externo, após análise das justificativas apresentadas, considerou (i) parcialmente solucionado o subitem 4.8 quanto à apresentação das notas fiscais 2.466 e 2.471, ratificando quanto à ausência das demais; (ii) parcialmente solucionado o subitem 4.22 quanto à diferença de R$ 2.559.618,25, corrigida no sistema WebSAASS, e ratificado em relação à diferença de R$ 1.493.519,36; mantendo os demais apontamentos.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Auditoria, destacando a possiblidade de superação do item 4.9. No mesmo sentido, a Secretaria Geral.

IV – Unidades de Saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica São Miguel/Itaim

a) TC 9093/2017 – Análise do Processo de Seleção nº 020/2014-SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão R 010/2015 e dos Termos Aditivos 001/2015, 002/2015 e 003/2016

Cuida o presente da análise do Processo de Seleção nº 020/2014-SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão R 010/2015 e dos Termos Aditivos 001/2015, 002/2015 e 003/2016, firmados entre a Secretaria Municipal de Saúde e a Organização Social Santa Marcelina.

A Auditoria realizou a análise e apresentou as seguintes conclusões:

4.1 - Abertura, sem previsão legal, de prazo para recebimento de nova proposta após a desclassificação da OS, bem como para a entrega do Plano de Cargos, Remuneração e Benefícios da Coordenação Técnico Administrativa (item 3.2);
4.2 - Não há definição de metas no plano de trabalho (item 3.4 c);
4.3 - Não há definição de indicadores no plano de trabalho (item 3.4 d);
4.4 - No julgamento das propostas não foram observados a análise do conteúdo do plano de trabalho, bem como os critérios de economicidade e de otimização dos indicadores objetivos de eficiência e qualidade do serviço (item 3.5 a e b);
4.5 - O plano de trabalho foi considerado como critério de classificação e não de julgamento, de forma que não houve pontuação e avaliação, o que contraria o art. 30 do DM 52.858/11 (item 3.6); e
4.6 - A Proposta financeira inicial foi apresentada pela OS com o preço superior ao estimado no edital, bem como não apresentado inicialmente o Plano de Cargos, Remuneração e Benefícios de Pessoal a ser contratado para a Coordenação Técnica Administrativa (item 3.7).”

Contrato de Gestão nº R 010/2015- SMS/NTCSS:

8.1 - Fragilidade na justificativa apresentada para a contratação, devido à falta de demonstração por parte da Origem acerca da vantagem a ser obtida na adoção do contrato de gestão em termos comparativos com a gestão direta dos serviços de saúde (item 2.1);
8.2 - Falta do parecer circunstanciado do Conselho de Administração da Entidade
8.3 - Insuficiência do valor empenhado previamente para atender à despesa prevista para o exercício. Ademais, os empenhos emitidos a partir de 18.09.15 (NEs 82258, 84949, 84950, 97181, 97182, 97192 e 98575) são intempestivos (item 6.1);
8.4 - Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão- de-obra empregada em atividade-

fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
8.5 - Ausência, no site CENTS, do inteiro teor do Contrato de Gestão (Anexos V), de informações exigidas no § 1o do art. 3o do DM 52.830/11, sobretudo as relacionadas à composição dos órgãos colegiados da instituição e os dados relacionados aos repasses e de metas e indicadores de desempenho (subitens, 7.2.a, 7.2.b e 7.2.c);
8.6 - Programa de trabalho proposto pela Organização Social não foi devidamente especificado nos termos do contrato, pela ausência do Anexo V e o Anexo VII não trazer o Plano de Trabalho (item 7.3);
8.7 - Não foram demonstrados dados técnicos referenciais que justifiquem as metas de produção estabelecidas no contrato (item 7.4);
8.8 - Os indicadores adotados nos Anexos III e IV do contrato não permitem a apuração da qualidade dos serviços (Item 7.5);
8.9 - Fragilidade nos parâmetros adotados para estabelecimento dos limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social (item 7.6);
8.10 - Não há referência no Contrato ao inventário prévio realizado pela OS e não consta do PA o Termo de Permissão de Uso referido nos itens 3.1 e 5.6 do contrato (item 7.9);
8.11 - Não há vedação no contrato de gestão da atuação da OS como entidade interposta na contratação de médicos e outros profissionais que atuarão na atividade fim do objeto da contratação (item 7.10).”

Termo Aditivo nº 001/2015:

9.1 - Fragilidade na justificativa apresentada para a celebração do aditamento, por incluir acréscimos de recursos a título de custeio para pagamento de 13º salário referente a período anterior à vigência do contrato de gestão em análise (item 3.1);
9.2 - Insuficiência no detalhamento e embasamento dos valores que compõem o montante estimado do aditamento e a sua compatibilização com os preços de mercado (item 3.2);
9.3 - A Assessoria Jurídica da SMS não se manifestou especificamente a respeito de onerar o presente contrato de gestão com valores decorrentes de outros contratos e convênios, que foram sub-rogados (item 3.3);
9.4 - Não comprovação de regularidade junto ao INSS e de manutenção da situação financeira da entidade (item 3.4);
9.5 - Ilegibilidade do detalhamento do valor orçado para pagamento do 13o salário dos funcionários sub-rogados e detalhamento insuficiente dos investimentos em reforma e adequação da UBS Santa Inês, bem como para a aquisição de equipamentos para o Hospital Dia da Rede Hora Certa Itaim, por não demonstrarem os critérios utilizados para quantificar e orçar os materiais e equipamentos relacionados (subitem 3.5.b);
9.6 - Não consta no PA a análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação (subitens 4.1.a e 4.1.b);
9.7 - Não consta do PA o parecer do conselho de administração (item 4.2);

9.8 - As notas de empenho foram emitidas intempestivamente após a assinatura do aditivo. (item 6.1);
9.9 - Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão- de-obra empregada em atividade-fim da entidade, contrariando o art. 18, § 1o da LC 101/2000 (item 6.2);
9.10 - Não consta a publicação do TA 001/2015 no Diário Oficial da Cidade (item 7.1);
9.11 - O objeto dos Termos de Apostilamentos nºs 01 e 02/2015 demandariam a lavratura de Termo de Aditamento ao contrato no R10/2015, na medida em que promovem alterações na prorrogação de prazo para início das atividades e forma de utilização dos recursos financeiros do contrato prevista na cláusula 7.2.1. Ademais os Termos não foram juntados ao Processo Administrativo (item 8).”

Termo Aditivo nº 002/2015:

9.1 - Não consta dos autos justificativa por parte da Origem para efetuar o Termo de Aditamento (item 3.1).
9.2 - Insuficiência no detalhamento e embasamento dos valores que compõem o montante estimado do aditamento e a sua compatibilização com os preços de mercado (item 3.2);
9.3 - Não foi comprovada a manutenção da situação financeira da entidade (item 3.4);
9.4 - Não foram demonstrados os critérios utilizados para quantificar e orçamentar os materiais e equipamentos relacionados (subitem 3.5.b);
9.5 - Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação (subitens 4.1.a e 4.1.b);
9.6 - Não consta do PA o parecer do conselho de administração (item 4.2);
9.7 - A nota de empenho foi emitida extemporaneamente após a assinatura do aditivo (item 6.1);
9.8 - A lavratura dos Termos de Apostilamento 003/2016 foi irregular, pois seu objeto demanda a celebração de Termo de Aditamento ao contrato, na medida em que promove alterações relativas ao uso dos recursos financeiros do contrato prevista em sua cláusula 7.2.1. (item 8).”
Termo Aditivo nº 003/2016:
9.1 - As alterações propostas não estão devidamente embasadas com dados técnicos e estudos aptos a fundamentá-las (itens 3.1 e 3.5a);
9.2 - Os elementos utilizados evidenciam que não foram realizados estudos visando demonstrar a escolha dos quantitativos propostos, bem como evidenciar a compatibilidade dos valores indicados no termo aditivo e os preços de mercado (item 3.2 e 3.5 b);
9.3 - A Certidão de Regularidade do FGTS encontra-se vencida e, além disso, não foi comprovada manutenção da situação financeira da entidade (item 3.4);
9.4 - As metas operacionais, indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço, no tocante aos aspectos econômico, operacional e administrativo não são indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço ofertado (item 3.5 c);

9.5 - Não consta no PA a aprovação da Minuta do TA pela Comissão de Avaliação e consequentemente a composição do quórum mínimo para aprovação do TA (itens 4.1 a e 4.1 b);
9.6 - Não consta no PA a aprovação da minuta do termo aditivo pelo Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social (item 4.2);
9.7 - A nota de empenho foi emitida intempestivamente após a assinatura do termo aditivo (item 6.1);
9.8 - Os objetos dos Termos de Apostilamento no 04 e 05 demandariam a lavratura de Termo de Aditamento ao contrato no R10/2015, na medida em que promovem alterações relativas à forma de utilização dos recursos financeiros do contrato prevista em sua cláusula 7.2.1. Ademais os Termos não foram juntados ao Processo Administrativo (item 8).”

Termo Aditivo nº 005/2016:

9.1 - As alterações propostas não estão devidamente embasadas com dados técnicos e estudos aptos a fundamentá-las (item 3.1);
9.2 - Insuficiência no detalhamento e embasamento dos valores que compõem o montante estimado do aditamento e a sua compatibilização com os preços de mercado (item 3.2 e 3.5 b);
9.3 - Não comprovação da manutenção da situação financeira da entidade (item 3.4);
9.4 - Não consta no PA a aprovação da Minuta do TA pela Comissão de Avaliação e consequentemente a composição do quórum mínimo para aprovação do TA (itens 4.1 a e 4.1 b);
9.5 - Não consta no PA a aprovação da minuta do termo aditivo pelo Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social (item 4.2);
9.6 - A nota de empenho foi emitida extemporaneamente após a assinatura do termo aditivo (item 6.1).”

Termo Aditivo nº 006/2016:

9.1 – As alterações propostas não estão devidamente embasadas com dados técnicos e estudos aptos a fundamentá-las. Além disso, o documento de fls. 328/329, que traz os valores a serem aditados, traz o nome indevido da OS (OSS Associação de Saúde na Família) (itens 3.1 e 3.5a);
9.2 – Falta de detalhamento e embasamento dos custos unitários que justificaram o aumento do valor anual do contrato para R$ 206.161.861,28 (itens 3.2 e 3.5 b);
9.3 – Não foi comprovada satisfatória situação econômico-financeira da contratada para realização do aditamento (item 3.4);
9.4 – As metas operacionais (indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço, no tocante aos aspectos econômico, operacional e administrativo) não são indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço ofertado (item 3.5 c);
9.5 – Os indicadores adotados nos Anexos II e III do TA não permitem a apuração da qualidade dos serviços (item 3.5 d);

9.6 – Não consta no PA a aprovação da Minuta do TA pela Comissão de Avaliação e consequentemente a composição do quórum mínimo para aprovação do TA (itens 4.1 a e 4.1 b);
9.7 – Não consta no PA a aprovação da minuta do termo aditivo pelo Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social (item 4.2);
9.8 – Insuficiência do valor empenhado para atender à despesa prevista para o exercício. (item 6.1);
9.9 – Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão- de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
9.10 – Foi publicado no CENTS, nos anexos do CG R010/2015, o TA 006/2016 referente ao CG 011/2015 (item 7.2);

9.11 – A lavratura dos Termos de Apostilamento 006/2016, 007/2016 e 008/2016 foram irregulares, pois seu objeto demanda a celebração de Termo de Aditamento ao contrato, na medida em que promove alterações relativas ao uso dos recursos financeiros do contrato. Ademais o Termo 008/2016 não consta do Processo Administrativo (item 8).”

Termo Aditivo nº 007/2016:

9.3 - A Certidão de Regularidade do FGTS encontra-se vencida e, além disso, não foi comprovada manutenção da situação financeira da entidade (item 3.4);
9.4 - As metas operacionais, indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço, no tocante aos aspectos econômico, operacional e administrativo não são indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço ofertado (item 3.5 c);
9.5 - Não consta no PA a aprovação da Minuta do TA pela Comissão de Avaliação e consequentemente a composição do quórum mínimo para aprovação do TA (itens 4.1 a e 4.1 b);
9.6 - Não consta no PA a aprovação da minuta do termo aditivo pelo Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social (item 4.2);
9.7 - A nota de empenho foi emitida intempestivamente após a assinatura do termo aditivo (item 6.1);
9.8 - Os objetos dos Termos de Apostilamento no 04 e 05 demandariam a lavratura de Termo de Aditamento ao contrato no R10/2015, na medida em que promovem alterações relativas à forma de utilização dos recursos financeiros do contrato prevista em sua cláusula 7.2.1. Ademais os Termos não foram juntados ao Processo Administrativo (item 8).”

Termo Aditivo nº 005/2016:

9.1 - As alterações propostas não estão devidamente embasadas com dados técnicos e estudos aptos a fundamentá-las (item 3.1);

9.2 - Insuficiência no detalhamento e embasamento dos valores que compõem o *montante estimado do aditamento e a sua compatibilização com os preços de mercado (*item *3.2 e 3.5 b);*
9.3 - Não comprovação da manutenção da situação financeira da entidade (item 3.4);
9.4 - Não consta no PA a aprovação da Minuta do TA pela Comissão de Avaliação e consequentemente a composição do quórum mínimo para aprovação do TA (itens 4.1 a e 4.1 b);
9.5 - Não consta no PA a aprovação da minuta do termo aditivo pelo Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social (item 4.2);
9.6 - A nota de empenho foi emitida extemporaneamente após a assinatura do termo aditivo (item 6.1).”

Termo Aditivo nº 006/2016:

9.1 – As alterações propostas não estão devidamente embasadas com dados técnicos e estudos aptos a fundamentá-las. Além disso, o documento de fls. 328/329, que traz os valores a serem aditados, traz o nome indevido da OS (OSS Associação de Saúde na Família) (itens 3.1 e 3.5a);
9.2 – Falta de detalhamento e embasamento dos custos unitários que justificaram o aumento do valor anual do contrato para R$ 206.161.861,28 (itens 3.2 e 3.5 b);
9.3 – Não foi comprovada satisfatória situação econômico-financeira da contratada operacional e administrativo) não são indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço ofertado (item 3.5 c);
9.5 – Os indicadores adotados nos Anexos II e III do TA não permitem a apuração da qualidade dos serviços (item 3.5 d);
9.6 – Não consta no PA a aprovação da Minuta do TA pela Comissão de Avaliação e consequentemente a composição do quórum mínimo para aprovação do TA (itens 4.1 a e 4.1 b);
9.7 – Não consta no PA a aprovação da minuta do termo aditivo pelo Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social (item 4.2);
9.8 – Insuficiência do valor empenhado para atender à despesa prevista para o exercício. (item 6.1);
9.9 – Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão- de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
9.10 – Foi publicado no CENTS, nos anexos do CG R010/2015, o TA 006/2016 referente ao CG 011/2015 (item 7.2);
9.11 – A lavratura dos Termos de Apostilamento 006/2016, 007/2016 e 008/2016 foram irregulares, pois seu objeto demanda a celebração de Termo de Aditamento ao contrato, na medida em que promove alterações relativas ao uso dos recursos financeiros do contrato. Ademais o Termo 008/2016 não consta do Processo Administrativo (item 8).”

Termo Aditivo nº 007/2016:

9.1 – As alterações propostas não estão devidamente embasadas com dados técnicos e estudos aptos a fundamentá-las (itens 3.1 e 3.5a);
9.2 – Falta de detalhamento e embasamento dos custos unitários que justificaram o aumento do valor global do contrato para setembro/2016 e os valores alterados no plano orçamentário não foram considerados neste T.A. (item 3.2 e 3.5 b);
9.3 – Não foi comprovada satisfatória situação econômico-financeira da contratada para realização do aditamento (item 3.4);
9.5 – As metas operacionais, indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço, no tocante aos aspectos econômico, operacional e administrativo não são indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço ofertado (item 3.5 c);
9.6 – Não consta no PA a aprovação da Minuta do TA pela Comissão de Avaliação e consequentemente a composição do quórum mínimo para aprovação do TA (itens 4.1 a e 4.1 b);
9.7 – Não consta no PA a aprovação da minuta do termo aditivo pelo Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social (item 4.2);
9.8 – Insuficiência do valor empenhado previamente para atender à despesa prevista para o exercício (item 6.1);
9.9 – Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão- de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2).”

Termo Aditivo nº 008/2016:

9.1 – Falta de Justificativa por parte da Origem para efetuar o Termo Aditivo (item 3.1);
9.2 – Falta de detalhamento e embasamento dos custos unitários que justificaram o aumento do valor do contrato em outubro/2016 para R$ 15.570.256,54 (item 3.2 e 3.5 b);
9.3 – Não foi comprovada satisfatória situação econômico-financeira da contratada para realização do aditamento (item 3.4);
9.4 – Não consta no PA a aprovação da Minuta do TA pela Comissão de Avaliação e consequentemente a composição do quórum mínimo para aprovação do TA (itens 4.1 a e 4.1 b);
9.5 – Não consta no PA a aprovação da minuta do termo aditivo pelo Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social (item 4.2);
9.6 – Insuficiência do valor empenhado previamente para atender à despesa prevista para o exercício. (item 6.1);
9.7 – Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão- de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
9.8 – A lavratura do Termo de Apostilamento 009/2016 foi irregular, pois seu objeto demanda a celebração de Termo de Aditamento ao contrato, na medida em que promove alterações relativas ao uso dos recursos financeiros do contrato (item 8).”

Termo Aditivo nº 009/2016:

9.1 – Falta de Justificativa por parte da Origem para efetuar o Termo Aditivo (item 3.1);
9.2 – Falta de detalhamento e embasamento dos custos unitários que justificaram o aumento do valor global do contrato para R$ 206.233.791,03 (item 3.2 e 3.5 b);
9.3 – Não foi comprovada satisfatória situação econômico-financeira da contratada para realização do aditamento (item 3.4);
9.4 – Não consta no PA a aprovação da Minuta do TA pela Comissão de Avaliação e consequentemente a composição do quórum mínimo para aprovação do TA (itens 4.1 a e 4.1 b);
9.5 – Não consta no PA a aprovação da minuta do termo aditivo pelo Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social (item 4.2);
9.6 – Insuficiência do valor empenhado previamente para atender à despesa prevista para o exercício, inclusive a despesa do mês de novembro de 2016. (item 6.1);
9.7 – Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão- de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2)"

Termo Aditivo nº 010/2016:

9.1 – Falta de Justificativa por parte da Origem para efetuar o Termo Aditivo (item 3.1);
9.2 – Falta de detalhamento e embasamento dos custos unitários que justificaram a alteração do valor global do contrato, por 09 meses, para R$ 143.912.860,38 (item 3.2 e 3.5 b);
9.3 – Não foi comprovada satisfatória situação econômico-financeira da contratada para realização do aditamento (item 3.4);
9.4 – O Termo Aditivo Assinado, juntamente com os anexos, do qual faz parte o plano de trabalho não foi autuado no processo administrativo. Ademais, as alterações propostas não estão devidamente embasadas com dados técnicos e estudos aptos a fundamentá-las (item 3.5 a);
9.5 – As metas operacionais, indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço, no tocante aos aspectos econômico, operacional e administrativo não são indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço ofertado (item 3.5 c);
9.5 – Os indicadores adotados no Anexo II do TA não permitem a apuração da qualidade dos serviços (item 3.5 d);
9.6 – Não consta no PA a aprovação da Minuta do TA pela Comissão de Avaliação e consequentemente a composição do quórum mínimo para aprovação do TA (itens 4.1 a e 4.1 b);
9.7 – Não consta no PA a aprovação da minuta do termo aditivo pelo Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social (item 4.2);
9.8 – Insuficiência do valor empenhado previamente para atender à despesa prevista para o exercício, inclusive a despesa do mês de dezembro de 2016, que segundo o

plano orçamentário seria R$ 15.863.747,39. Ademais, os empenhos foram emitidos extemporaneamente, ou seja, após a assinatura do T.A. (item 6.1);
9.9 – Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão- de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
9.10 – O TA 010/2016 assinado e contendo as alterações promovidas não consta no processo administrativo (item 7.1);
9.11– Os Termos de Apostilamentos 010 (não identificamos a qual exercício se refere) 012/2017 e 013/2017 não constam no processo administrativo e também no CENTS da PMSP (item 8);
9.12 – A lavratura dos Termos de Apostilamentos 011, 012 e 013/2017 foram irregulares, pois seus objetos demandam a celebração de Termo de Aditamento ao contrato, na medida em que promovem alterações relativas ao uso dos recursos financeiros do contrato (item 8).”

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, em síntese, se manifestou da seguinte forma: a) quanto à fragilidade da justificativa apresentada para a contratação, entendeu recomendável a promoção de estudos para a demonstração da vantajosidade de adoção do modelo; b) com relação ao elemento de despesa utilizado, entendeu que, por não se enquadrarem em terceirização, os contratos de gestão não devem ser computados no cálculo de despesa com pessoal para efeito de apuração dos limites estabelecidos no âmbito da LRF. No que diz respeito aos demais aspectos, acompanhou a SCE e sugeriu a intimação da Origem, dos responsáveis e da Contratada para conhecimento e manifestação.

Ao analisar as justificativas apresentadas, a Auditoria retificou o item 9.4 da análise do Termo Aditivo 001/2015 para “não comprovação de manutenção da situação financeira da entidade” e ratificou os demais apontamentos. Em relação aos ordenadores de despesa assinalou que o Sr. José Otávio D’Acosta Passos não foi o ordenador das despesas relativas ao Termo Aditivo 003/2016 e ao Termo Aditivo 005/2016 e apontou como ordenadora da despesa relativa ao Termo Aditivo 003/2016 a Sra. Mariana Neubern de Souza Almeida e como ordenador da despesa relativa ao Termo Aditivo 005/2016 o Sr. Alexandre Rocha Santos Padilha.

A Assessoria Jurídica ratificou sua manifestação anterior. No mesmo sentido, a Secretaria Geral.

b) TC 222/2015 – Acompanhamento de Edital - Chamada Pública nº 020/2014-SMS.G/NTCSS.

Cuida o presente do Acompanhamento de Edital - Chamada Pública nº 020/2014- SMS.G/NTCSS tendo por objeto a celebração de Contrato de Gestão com Organização Social para gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial das Supervisões Técnicas de Saúde São Miguel e Itaim Paulista.

No Relatório inicial, a Auditoria concluiu pela existência de irregularidades, nos seguintes termos:

> "4.1 -A justificativa apresentada para o presente chamamento não é suficiente para demonstrar a vantajosidade na adoção do contrato de gestão em termos comparativos com a gestão direta dos serviços de saúde e não está revestida de razoabilidade (subitem 3.3.1).
> 4.2 -Não constam dos autos justificativas para as divergências apuradas entre a composição da Rede de Unidades e Serviços de Saúde informadas pela Coordenadoria Regional Leste e as unidades e serviços de saúde que devem compor o objeto do chamamento (subitem 3.3.1).
> 4.3 -Não foram demonstrados nos autos os critérios e estudos relacionados às equipes mínimas e os parâmetros técnicos utilizados para fixação das metas de produção descritas no item IV do Anexo V do Edital (subitem 3.3.2).
> 4.4 -A forma de cálculo do valor global evidenciada pelo NTCSS adota e atualiza as despesas atualmente incorridas nas unidades (que já são geridas por meio de contrato de gestão ou convênio), sem que tenha sido realizada análise crítica desses valores (subitem 3.3.3).
> 4.5 -Os índices adotados não comprovam a satisfatória situação financeira da Organização Social, desatendendo o § 1o do artigo 27 do DM 52.858/11(subitem 3.3.4).
> 4.6 -Ausência de exigência de documento comprobatório para a Experiência em gestão de serviços de atenção especializada ambulatorial e redes temáticas (subitem 3.3.5).
> 4.7 -A comprovação da experiência anterior não exige que constem dos atestados os dados específicos relacionados ao quantitativo de unidades por tipo de serviço e o tempo de vigência por tipo de serviço prestado (subitem 3.3.5).

4.8 -Os aspectos relacionados ao Plano de Trabalho estão atrelados, unicamente, ao critério de desclassificação e não ao critério de julgamento, o que contraria o art. 30 do DM 52.858/2011(subitem 3.3.6).
4.9 -Não constam justificativas para a pontuação do item de Experiência e respectivos pesos utilizados para o cálculo da pontuação máxima, além da falta de clareza em relação à pontuação por critério de experiência (subitem 3.3.7).
4.10 -Consideramos inadequado o critério de julgamento adotado para a definição da proposta vencedora, pois não assegura a contratação com a Organização Social que tenha oferecido a proposta mais vantajosa para a Administração (subitem 3.3.7).
4.11 -O edital possibilita que a Organização Social a ser contratada figure como entidade interposta na contratação de profissionais da saúde que atuarão em atividade-fim do objeto da contratação, sem que esses integrem o quadro de pessoal da própria Organização Social, o que contraria a Súmula 331 do TST (subitem 3.3.8).
4.12 -Não consta do Edital exigência de que as equipes de trabalho demonstradas sejam consideradas como quantidade mínima de profissionais na elaboração das Propostas Financeiras das entidades, não há justificativa para a quantidade de profissionais propostos por unidade e critério utilizado para o acréscimo de profissionais, nem demonstrativo de que a quantidade atual é adequada (subitem 3.3.9).
4.13 -Falta de informações e de detalhamento sobre os processos de integração territorial entre os equipamentos de saúde e equipes na região, previstos no item 4.1.2.4 da Minuta de Contrato (subitem 3.3.10).
4.14 -Fragilidade na escolha dos indicadores de avaliação da qualidade dos serviços, descritos no Anexo IV da Minuta de Contrato (subitem 3.3.11).
4.15 -Ausência de dados técnicos referenciais para justificar a adoção do percentual de 15% de não cumprimento das metas de produtividade, que não implicará em desconto no custeio mensal (subitem 3.3.12).
4.16 -Falta de embasamento para a previsão de desconto único de 10% quando da realização de menos de 85% das metas de produção estabelecidas, sem que haja coerência entre o percentual de desconto a ser aplicado e a execução das metas. (subitem 3.3.12).
4.17 -Ausência de desconto para o descumprimento de metas de produção decorrente do não cumprimento da equipe mínima, prevista na cláusula 10.2.5 da Minuta do Contrato, estimula a ineficiência da Contratada (subitem 3.3.12).
4.18 -Ausência de dados técnicos para consubstanciar e esclarecer o critério adotado no item 10.2.6 da Minuta de Contrato, que prevê a repactuação de metas de produção e de recursos humanos, por meio de aditamentos contratuais, no caso de execução abaixo de 85% das metas de produção assistencial por período maior de 3 (três) meses consecutivos (subitem 3.3.12).
4.19 -A Cláusula 5.4 da Minuta do Contrato excepciona a regra de repasse mensal prevista na Cláusula 5.3 (subitem 3.3.13).”

A Assessoria Jurídica de Controle Externo sugeriu a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Saúde para apresentação de defesa.

Ao analisar as justificativas apresentadas, a Auditoria manteve as conclusões iniciais, com exceção do item 4.2 que entendeu superado.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por seu turno, manifestou-se no sentido de que a adoção do contrato de gestão para a administração do sistema de saúde pública é uma opção legítima da Administração, razão pela qual o item 4.1 do Relatório de Acompanhamento poderia ser objeto de análise sob outro viés, que permitisse avaliar a qualidade dos serviços prestados. Nos demais aspectos, acompanhou a Auditoria. No mesmo sentido, a manifestação da Secretaria Geral.

V- Unidades de Saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica Vila Maria/Vila Guilherme

a) TC 7693/2017 – Análise do Chamamento Público nº 008/2014-SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão do Contrato de Gestão nº 008/2015 e dos Termos de Aditamento 001/2015, 002/2016, 003/2016, 004/2016, 005/2016 e 006/2017.

Cuida o presente da análise do Chamamento Público nº 008/2014-SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão do Contrato de Gestão nº 008/2015 e dos Termos de Aditamento 001/2015, 002/2016, 003/2016, 004/2016, 005/2016 e 006/2017, firmados entre a Secretaria Municipal da Saúde – SMS e a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM.

Os resultados das análises efetuadas pela Auditoria apresentaram as seguintes conclusões:

Chamamento Público nº 008/2014

4.1 - Fragilidade na justificativa apresentada para o presente chamamento, devido à falta de demonstração por parte da Origem acerca da vantajosidade na adoção do contrato de gestão em termos comparativos com a gestão direta dos serviços de saúde (item 2.1)
4.2 - Fragilidade na escolha dos indicadores de avaliação da qualidade dos serviços, descritos no item V do Anexo V do Edital de Chamamento (subitem 2.7.a);

4.3 - Ausência de demonstração nos autos dos critérios e estudos relacionados às equipes mínimas e os parâmetros técnicos utilizados para fixação das metas de produção descritas no item IV do Anexo V do Edital (subitem 2.7.b e d);
4.4 - Ausência no PA de dados técnicos referenciais que justifiquem os critérios atinentes à previsão de repactuação de metas de produção e de recursos humanos (subitem 2.7.c);
4.5 - Os índices contábeis adotados não comprovam a satisfatória situação financeira da Organização Social, desatendendo o § 1o do artigo 27 do DM 52.858/11 (subitem 2.7.e);
4.6 - Ausência de qualquer planilha de custos no Edital detalhando os valores que compõem o montante estimado de contratação, em violação ao art. 28, II, do DM no 58.858/11 (subitem 2.7.f);
4.7 - Falta de descrição no Edital dos bens e equipamentos destinados ao cumprimento do objeto do contrato (subitem 2.10.c);
4.8 - Ausência de embasamento técnico em relação às metas de produção e aos indicadores de qualidade descritos no Anexo V do Edital (subitem 2.10.d);
4.9 - Ausência de apreciação dos programas de trabalho para efeito de pontuação e julgamento, em infringência ao art. 25, III, do DM no 58.858/11(subitem 2.10.f);
4.10 - Em relação ao critério de julgamento da experiência anterior, foi atribuído um peso superior na formação da nota final da pontuação final, em comparação ao peso atribuído à proposta financeira, em prejuízo aos princípios da isonomia e da economicidade (subitem 2.10.f);
4.11 - O programa de trabalho da OS vencedora não contém definição de metas operacionais, indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço, no tocante aos aspectos econômico, operacional e administrativo (subitem 3.4.c);
4.12 - Não consta no programa de trabalho definição de indicadores para avaliação de desempenho e qualidade na prestação dos serviços (subitem 3.4.d);
4.13 - No julgamento dos programas de trabalho não foram observados os critérios de economicidade e de otimização dos indicadores objetivos de eficiência e qualidade do serviço (subitem 3.5.a e b).

Contrato de Gestão nº 008/2015

8.1 - Fragilidade na justificativa apresentada para o presente contrato, devido à falta de demonstração por parte da Origem acerca da vantajosidade na adoção do contrato de gestão em termos comparativos com a gestão direta dos serviços de saúde (item 2.1);
8.2 - Não consta no PA a análise do contrato pelo Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão quanto à regularidade formal do procedimento (item 4.2).
8.3 - Não há parecer circunstanciado, pelo Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social (item. 4.3)
8.4 - Não foi feito o empenho global do valor do Contrato de Gestão referente ao exercício de 2015, mas apenas foram realizados empenhos mensais, em infringência ao art. 61 da LF no 4320/64 (item 6.1);

8.5 - Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
8.6 - O Contrato foi disponibilizado no site CENTS somente com as páginas ímpares. (subitem 7.2.a)
8.7 - Ausência, no site CENTS, de algumas informações exigidas no § 1o do art. 3o do DM 52.830/11 (subitem 7.2.b);
8.8 - Ausência de embasamento técnico em relação às metas de produção e aos indicadores de qualidade descritos no Anexo V do Edital (subitem 7.4);

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

8.10 - Fragilidade nos parâmetros adotados para estabelecimento dos limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social (item 7.6);
8.11 - Falta de referência no contrato de gestão ao inventário de bens móveis e imóveis realizado pela contratada e ausência do termo de permissão de uso referido no item 5.6 do contrato (item 7.9);
8.12 - Falta de vedação no contrato de gestão da atuação da OS como entidade interposta na contratação de médicos e outros profissionais que atuarão na atividade fim do objeto da contratação (item 7.10).

Termo de Aditamento nº 001/2015

9.1. Fragilidade na justificativa apresentada para celebração do aditamento, por incluir recursos a título de custeio para pagamento de 13o salário referente a período anterior à vigência do contrato de gestão em análise (item 3.1);
9.2. Ausência de embasamento técnico ou pesquisa de preços em relação à composição dos valores apresentados nas planilhas de custo referentes ao acréscimo de recursos de investimentos para implantação das unidades Hospital Dia Rede Hora Certa Vila Guilherme e UBS Integral Vila Guilherme e também em relação aos valores descritos a título de custeio para pagamento de 13o salário (itens 3.2 e 3.5.b);
9.3. Não houve definição de metas de produção e de equipe mínima em relação à unidade Hospital Hora Certa Vila Guilherme (item 3.5 c e d);
9.4. Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (subitem 4.1.a e 4.1.b);
9.5. Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
9.6. As notas de empenho foram suficientes para atender as despesas previstas para o exercício, porém não foram emitidas previamente à assinatura do aditivo (item 6.1).
9.7. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-

fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2).
9.8. Ausência de cláusula que discrimine os bens públicos, cujo uso será permitido, com a inclusão da unidade Hospital Dia Rede Hora Certa Vila Guilherme. (item 7.3);
9.9. Falta de identificação no PA dos bens públicos a serem utilizados com a inclusão da unidade Hospital Dia Rede Hora Certa Vila Guilherme (item 7.4).

Termo de Aditamento nº 002/2016

9.1. Violação à cláusula 7.2.2 do referido instrumento, a qual estabelece que deverá ser apresentado pela contratada novo plano orçamentário e plano de trabalho para o período de 12 meses subsequentes (item 3.1);
9.2. Ausência de dados técnicos referenciais de modo a conferir embasamento para a revisão das metas de saúde bucal, com vistas à melhoria da prestação dos serviços de saúde bucal (item 3.1);
9.3. Não houve detalhamento dos itens de despesa: Pessoal e Reflexos; Materiais de Consumo; Material de Consumo Assistencial e Serviços Terceirizados; constantes do Plano Orçamentário de Custeio que foi prorrogado até 30.09.16 (item 3.2 e 3.5.b);
9.4. Ausência de certidão de regularidade de tributos federais no PA, referente à data de assinatura do TA (item 3.4);
9.5. Não houve detalhamento dos itens de despesa: Pessoal e Reflexos; Materiais de Consumo; Material de Consumo Assistencial e Serviços Terceirizados; constantes do Plano Orçamentário de Custeio que foi prorrogado até 30.09.16 (item 3.5 b);
9.6. Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (item 4.1.a e 4.1.b);
9.7. Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
9.8. As notas de empenho foram suficientes para atender as despesas previstas para o exercício, porém não foram emitidas previamente à assinatura do aditivo (item 6.1);
9.9. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2).

Termo de Aditamento nº 003/2016

9.1. A prorrogação do plano orçamentário inicial do contrato de gestão para o período de 01.10.16 a 31.10.16 não observou a cláusula 7.2.2 do referido instrumento, a qual estabelece que deverá ser apresentado pela contratada novo plano orçamentário para o período de 12 meses subsequentes (item 3.1);
9.2. Fragilidade na justificativa apresentada pela Origem para alteração do plano de trabalho, em relação ao dimensionamento de pessoal e consequente alteração de metas de equipe mínima e produção (item 3.1);
9.3. Ausência de detalhamento dos valores que compõem a planilha de fl. 226, a qual trouxe apenas a descrição do valor mensal por Unidades de Saúde (item 3.2);

9.4. Falta de detalhamento dos valores que compõem o montante estimado do aditamento, faltam folhas no PA (item 3.2 e 3.5b)
9.5. Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (item 4.1.a e 4.1.b);
9.6. Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
9.7. As notas de empenho foram suficientes para atender as despesas previstas para o exercício, porém não foram emitidas previamente à assinatura do aditivo (item 6.1).
9.8. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2).
9.9. Consideramos que o objeto do Termo de Apostilamento no 002/2016, que altera o Anexo II – Parâmetro para pagamento e avaliação de desempenho por linha de serviço, demandaria a lavratura de Termo de Aditamento (item 8).
Termo de Aditamento nº 004/2016
9.1. A prorrogação do plano orçamentário inicial do contrato de gestão para o período de 01.11.16 a 30.11.16 não observou a cláusula 7.2.2 do referido instrumento, a qual estabelece que deverá ser apresentado pela contratada novo plano orçamentário para o período de 12 meses subsequentes (item 3.1);
9.2. Os valores que compõem o presente aditamento decorrem do plano orçamentário do contrato de gestão, em que não houve detalhamento dos itens de despesa (item 3.2);
9.3. Ausência de certidão de regularidade do FGTS válida na data da assinatura do TA em 01.11.16. (i 9.4. Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (item 4.1.a e 4.1.b);
9.5. Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
9.6. Fragilidade na justificativa apresentada pela Origem para empenhar um valor a menor do que o previsto para o repasse referente à competência do mês de novembro de 2016, uma vez que não foram explicitados os descontos previstos (item 6.1);
9.7. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2).
Termo de Aditamento nº 005/2016
9.1. A prorrogação do plano orçamentário inicial e do plano de trabalho do contrato de gestão para o período de dezembro/2016 a agosto/2017 não observou a cláusula 7.2.2 do referido instrumento, a qual estabelece que deverá ser apresentado pela contratada novo plano orçamentário e plano de trabalho para o período de 12 meses subsequentes (item 3.1);
9.2. Não houve explicitação dos motivos para revisão do plano de trabalho e de metas das unidades de saúde do contrato de gestão (item 3.1);
9.3. Ausência de abertura em relação ao Plano de Custeio descrito no anexo IV, no que tange aos itens de despesa, tais como: materiais de consumo e serviços terceirizados,

os quais não foram explicitados de modo a ser possível aferir a razoabilidade dos valores (item 3.2 e 3.5b);
9.4. Não houve justificativa técnica em relação à nova composição dos indicadores de qualidade, de produção e de equipe mínima (item 3.5.d).
9.5. Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (subitem 4.1.a e 4.1.b);
9.6. Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
9.7. As notas de empenho foram insuficientes para atender as despesas previstas para o exercício, e não foram emitidas previamente à assinatura do aditivo (item 6.1).
9.8. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2).

Termo de Aditamento nº 006/2017

9.1. Violação ao item III do anexo V do Contrato de Gestão, uma vez que a modalidade de atenção hospitalar não faz parte do objeto contratado (item 3.1);
9.2. Ausência de justificativa técnica em relação ao quantitativo de 90 leitos contratados (item 3.1);
9.3. Infringência à cláusula 1.1 do Contrato de Gestão (fl. 102), tendo em vista que o Hospital da Cantareira se situa na região do Tucuruvi, a qual não é abrangida pela STS Vila Maria/Vila Guilherme, responsável pelo acompanhamento do instrumento (item 3.1);
9.4. A inserção deste objeto via TA caracteriza contratação direta da SPDM, em desrespeito aos princípios da impessoalidade e isonomia, ao impedir a participação de outras entidades em relação ao objeto contratado (item 3.1);
9.5. Ausência de prévia pesquisa de preços a fim de embasar o custo dos 90 leitos descritos no aditamento (item 3.2);
9.6. Os itens de custo descritos na planilha tais como: Contratos, Suprimentos e Utilidade Pública não foram detalhados ou justificados de modo a aferir a razoabilidade dos valores apresentados (item 3.2 e 3.5.b);
9.7. A Assessoria Jurídica da SMS não levou em consideração os aspectos apontados no item 3.1 deste relatório, ao elaborar seu parecer (item 3.3);
9.8. Não foram previstas metas de produção e de equipe mínima para o serviços de saúde a serem desempenhados no Hospital Cantareira (item 3.5.c);
9.9. Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (item 4.1.a e 4.1.b);
9.10. Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
9.11. Ausência de publicação do despacho de fl. 367 no DOC, em infringência ao item II do instrumento (item 5.2);

9.12. Ausência de empenho global do TA referente ao exercício de 2017 e da nota de empenho corresponde ao valor reservado de R$ 1.156.741,04, em infringência ao art. 61 da LF no 4320/64. (item 6.1);
9.13. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
9.14. Falta de divulgação deste TA no CENTS (item 7.2);

9.15. Não encontramos no PA a identificação dos bens públicos a serem utilizados com a inclusão de 90 leitos de desintoxicação e intervenção na crise para paciente com problemas relacionados ao uso de álcool e outras drogas, por meio do Hospital Cantareira (itens 7.3 e 7.4).

A Origem, os responsáveis e a Contratada foram oficiados/intimados para apresentação de esclarecimentos.

Ao analisar as justificativas apresentadas, a Especializada considerou solucionados os itens 2.2.1, 2.4.3, 2.5.2 e 2.6.3 e ratificou as demais conclusões.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por seu turno, opinou pela irregularidade dos instrumentos analisados, no que foi acompanhada pela Secretaria Geral.

VI – Unidades de Saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica Itaquera/Guianases e Cidade Tiradentes

a) TC 221/2015 - Acompanhamento do Edital de Chamamento Público – Processo Seleção nº 015/2014- SMS.G/NTCSS.

Trata do presente do Acompanhamento do Edital de Chamamento Público – Processo Seleção nº 015/2014- SMS.G/NTCSS, tendo por objeto a contratação de Organização Social para celebrar Contrato de Gestão para o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial das Supervisões Técnicas de Saúde Itaquera, Guaianases e Cidade Tiradentes.

A Auditoria apresentou Relatório, com as seguintes conclusões:

4.1 - A justificativa apresentada para o presente chamamento não é suficiente para demonstrar a vantajosidade na adoção do contrato de gestão em termos comparativos com a gestão direta dos serviços de saúde e não está revestida de razoabilidade (subitem 3.3.1).
4.2 - Não constam dos autos justificativas para as divergências apuradas entre a composição da Rede de Unidades e Serviços de Saúde informadas pela Coordenadoria Regional Leste e as unidades e serviços de saúde que devem compor o objeto do chamamento (subitem 3.3.1).
4.3 - Não foram demonstrados nos autos os critérios e estudos relacionados às equipes mínimas e os parâmetros técnicos utilizados para fixação das metas de produção descritas no item IV do Anexo V do Edital (subitem 3.3.2).
4.4 - A forma de cálculo do valor global evidenciada pelo NTCSS adota e atualiza as despesas atualmente incorridas nas unidades (que já são geridas por meio de contrato de gestão ou convênio), sem que tenha sido realizada análise crítica desses valores (subitem 3.3.3).
4.5 - Os índices adotados não comprovam a satisfatória situação financeira da Organização Social, desatendendo o § 1o do artigo 27 do DM 52.858/11(subitem 3.3.4).
4.6 - Ausência de exigência de documento comprobatório para a Experiência em gestão de serviços de atenção especializada ambulatorial e redes temáticas (subitem 3.3.5).
4.7 - A comprovação da experiência anterior não exige que constem dos atestados os dados específicos relacionados ao quantitativo de unidades por tipo de serviço e o tempo de vigência por tipo de serviço prestado (subitem 3.3.5).
4.8 - Os aspectos relacionados ao Plano de Trabalho estão atrelados, unicamente, ao critério de desclassificação e não ao critério de julgamento, o que contraria o art. 30 do DM 52.858/2011(subitem 3.3.6).
4.9 - Não constam justificativas para a pontuação do item de Experiência e respectivos pesos utilizados para o cálculo da pontuação máxima, além da falta de clareza em relação à pontuação por critério de experiência (subitem 3.3.7).
4.10 - Consideramos inadequado o critério de julgamento adotado para a definição da proposta vencedora, pois não assegura a contratação com a Organização Social que tenha oferecido a proposta mais vantajosa para a Administração (subitem 3.3.7).
4.11 - O edital possibilita que a Organização Social a ser contratada figure como entidade interposta na contratação de profissionais da saúde que atuarão em atividade-fim do objeto da contratação, sem que esses integrem o quadro de pessoal da própria Organização Social, o que contraria a Súmula no 331 do TST (subitem 3.3.8).
4.12 - Não consta do Edital exigência de que as equipes de trabalho demonstradas sejam consideradas como quantidade mínima de profissionais na elaboração das Propostas Financeiras das entidades, não há justificativa para a quantidade de profissionais propostos por unidade e critério utilizado para o acréscimo de profissionais, nem demonstrativo de que a quantidade atual é adequada (subitem 3.3.9).
4.13 - Falta de informações e de detalhamento sobre os processos de integração territorial entre os equipamentos de saúde e equipes na região, previstos no item 4.1.2.4 da Minuta de Contrato (subitem 3.3.10).

4.14 - Fragilidade na escolha dos indicadores de avaliação da qualidade dos serviços, descritos no Anexo IV da Minuta de Contrato (subitem 3.3.11).
4.15 - Ausência de dados técnicos referenciais para justificar a adoção do percentual de 15% de não cumprimento das metas de produtividade, que não implicará em desconto no custeio mensal (subitem 3.3.12).
4.16 - Falta de embasamento para a previsão de desconto único de 10% quando da realização de menos de 85% das metas de produção estabelecidas, sem que haja coerência entre o percentual de desconto a ser aplicado e a execução das metas. (subitem 3.3.12).
4.17 - Ausência de desconto para o descumprimento de metas de produção decorrente do não cumprimento da equipe mínima, prevista na cláusula 10.2.5 da Minuta do Contrato, estimula a ineficiência da Contratada (subitem 3.3.12).
4.18 - Ausência de dados técnicos para consubstanciar e esclarecer o critério adotado no item 10.2.6 da Minuta de Contrato, que prevê a repactuação de metas de produção e de recursos humanos, por meio de aditamentos contratuais, no caso de execução abaixo de 85% das metas de produção assistencial por período maior de 3 (três) meses consecutivos (subitem 3.3.12).
4.19 - A Cláusula 5.4 da Minuta do Contrato excepciona a regra de repasse mensal prevista na Cláusula 5.3 (subitem 3.3.13).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, assinalou que o apontamento referente ao item 4.1 diz respeito à escolha do Administrador e que sua análise deve ser feita sob outro viés que permitisse avaliar a qualidade dos serviços prestados, sugerindo a expedição de ofício à Origem para apresentação de justificativas.

Oficiada, a Secretaria Municipal de Saúde apresentou justificativas, as quais, analisadas pela Subsecretaria de Controle Externo foram aptas a superar o item 4.2, mantendo os demais os apontamentos feitos inicialmente.

A Assessoria Jurídica de Controle e a Secretaria Geral acompanharam a Auditoria e opinaram pelo não acolhimento do Edital em análise.

VII - Unidades de Saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica Jardim Ângela/Capão Redondo

a) TC 4819/2014 – Acompanhamento Edital de Chamamento Público – Processo de Seleção nº 009/2014 – SMS.G/NTCSS

Trata o presente de Acompanhamento do Edital de Chamamento Público – Processo Seleção nº 009/2014- SMS.G/NTCSS, cujo objeto é a contratação de Organização Social para celebrar Contrato de Gestão para gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde da rede assistencial do Distrito Administrativo Jardim Ângela, da Supervisão Técnica de Saúde Campo Limpo e do Distrito Administrativo Capão Redondo da Supervisão Técnica de Saúde M'boi Mirim.

A Auditoria elaborou o Relatório de Acompanhamento de Edital, com as seguintes conclusões:

4.1 - A justificativa apresentada para o presente chamamento não é suficiente para demonstrar a vantajosidade na adoção do contrato de gestão em termos comparativos com a gestão direta dos serviços de saúde e não está revestida de razoabilidade (subitem 3.3.1).
4.2 - Não constam dos autos justificativas para as divergências apuradas entre a composição da Rede de Unidades e Serviços de Saúde do Capão Redondo e as unidades e serviços de saúde que devem compor o objeto do chamamento (subitem 3.3.1).
4.3 - Não foi acatada a recomendação da Assessoria Jurídica da SMS de se observar o prazo mínimo de 30 dias para a formulação das propostas. O prazo concedido mostra-se exíguo, considerando a obrigatoriedade da vistoria técnica em todas as unidades de saúde correspondentes (subitem 3.3.2).
4.4 - Não foram demonstrados nos autos os critérios e estudos relacionados às equipes mínimas e os parâmetros técnicos utilizados para fixação das metas de produção descritas no item IV do Anexo V do Edital (subitem 3.3.3).
4.5 - A forma de cálculo do valor global evidenciada pelo NTCSS adota e atualiza as despesas atualmente incorridas nas unidades (que já são geridas por meio de contrato de gestão ou convênio), sem que tenha sido realizada análise crítica desses valores (subitem 3.3.4).
4.6 - Consideramos temerária a adoção de ILC, ILG e ISG igual ou superior a 0,4 (quatro décimos) como parâmetro de habilitação econômico-financeira, cujo risco fica potencializado com a aceitação do atendimento de apenas dois desses três índices como condição de habilitação. Os índices adotados não comprovam a satisfatória situação financeira da Organização Social, desatendendo o § 1º do artigo 27 do DM 52.858/11(subitem 3.3.5).
4.7 - A comprovação da experiência anterior não exige que constem dos atestados os dados específicos relacionados ao quantitativo de unidades por tipo de serviço (saúde, atenção básica e de urgência e emergência) e o tempo de vigência por tipo de serviço prestado (subitem 3.3.6).

4.8 - Os aspectos relacionados ao Plano de Trabalho estão atrelados, unicamente, ao critério de desclassificação e não ao critério de julgamento, o que contraria o art. 30 do DM 52.858/2011(subitem 3.3.7).
4.9 - Consideramos inadequado o critério adotado para a definição da proposta vencedora, pois não assegura a contratação com a Organização Social que tenha oferecido a proposta mais vantajosa para a Administração (subitem 3.3.8).
4.10 - O edital possibilita que a Organização Social a ser contratada figure como entidade interposta na contratação de profissionais da saúde que atuarão em atividade-fim do objeto da contratação, sem que esses integrem o quadro de pessoal da própria Organização Social, o que contraria a Súmula nº 331 do TST (subitem 3.3.9).
4.11 - Não consta do Edital exigência de que as equipes de trabalho demonstradas sejam consideradas como quantidade mínima de profissionais na elaboração das Propostas Financeiras das entidades, não há justificativa para a quantidade de profissionais propostos por unidade e critério utilizado para o acréscimo de profissionais, nem demonstrativo de que a quantidade atual é adequada (subitem 3.3.10).
4.12 - Falta de informações e de detalhamento sobre os processos de integração territorial entre os equipamentos de saúde e equipes na região, previstos no item 4.1.2.4 da Minuta de Contrato (subitem 3.3.11).
4.13 - Fragilidade na escolha dos indicadores de avaliação da qualidade dos serviços, descritos no Anexo IV da Minuta de Contrato (subitem 3.3.12).
4.14 - Ausência de dados técnicos referenciais para justificar a adoção do percentual de 15% de não cumprimento das metas de produtividade, que não implicará em desconto no custeio mensal (subitem 3.3.13).
4.15 - Falta de embasamento para a previsão de desconto único de 10% quando da realização de menos de 85% das metas de produção estabelecidas, sem que haja coerência entre o percentual de desconto a ser aplicado e a execução das metas. (subitem 3.3.13).
4.16 - O desconto do custo do profissional não contratado, previsto na cláusula 10.2.5, é elementar, mas a ausência de desconto para o descumprimento de metas de produção dele decorrente estimula a ineficiência da Contratada (subitem 3.3.13).
4.17 - Ausência de dados técnicos para consubstanciar e esclarecer o critério adotado no item 10.2.6 da Minuta de Contrato, que prevê a repactuação de metas de produção e de recursos humanos, por meio de aditamentos contratuais, no caso de execução abaixo de 85% das metas de produção assistencial por período maior de 3 (três) meses consecutivos (subitem 3.3.13).
4.18 - A Cláusula 5.4 da Minuta do Contrato excepciona a regra de repasse mensal prevista na Cláusula 5.3 (subitem 3.3.14).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo sugeriu a expedição de ofício à Origem para apresentação de esclarecimentos, destacando que o apontamento referente ao item 4.1 diz respeito à escolha do Administrador e que sua análise deve ser feita

sob outro viés, como por exemplo, uma auditoria de resultado, que permitisse avaliar a qualidade dos serviços prestados.

Como ato contínuo, a Secretaria Municipal de Saúde apresentou esclarecimentos, os quais, após exame da Auditoria foram mantidos, com exceção dos itens 4.2 e 4.3, considerado sanados.

No mesmo sentido, as manifestações da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral.

VIII – Unidades de Saúde das Redes Assistenciais das Supervisões Técnicas Freguesia do Ó/Brasilândia e Casa Verde/Cachoeirinha

a) TC 4816/2014 –Acompanhamento de Edital de Chamamento Público nº 007/2014-SMS.G/NTCSS.

Trata o presente do Acompanhamento de Edital de Chamamento Público nº 007/2014- SMS.G/NTCSS, tendo por objeto a celebração de contrato de gestão com Organização Social para gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial das Supervisões Técnicas de Saúde Freguesia do Ó/Brasilândia e Casa Verde/Cachoerinha.

No Relatório inicial, a Auditoria concluiu pela existência de irregularidades, nos seguintes termos:

> "4.1 A justificativa apresentada para o presente chamamento não é suficiente para demonstrar a vantajosidade na adoção do contrato de gestão em termos comparativos com a gestão direta dos serviços de saúde e não está revestida de razoabilidade (subitem 3.3.1).
> 4.2 Não constam dos autos justificativas para as divergências apuradas entre a composição da Rede de Unidades e Serviços de Saúde do Capão Redondo e as unidades e serviços de saúde que devem compor o objeto do chamamento (subitem 3.3.1).

4.3 Não foi acatada a recomendação da Assessoria Jurídica da SMS de se observar o prazo mínimo de 30 dias para a formulação das propostas. O prazo concedido mostra-se exíguo, considerando a obrigatoriedade da vistoria técnica em todas as unidades de saúde correspondentes (subitem 3.3.2).
4.4 Não foram demonstrados nos autos os critérios e estudos relacionados às equipes mínimas e os parâmetros técnicos utilizados para fixação das metas de produção descritas no item IV do Anexo V do Edital (subitem 3.3.3).
4.5 A forma de cálculo do valor global evidenciada pelo NTCSS adota e atualiza as despesas atualmente incorridas nas unidades (que já são geridas por meio de contrato de gestão ou convênio), sem que tenha sido realizada análise crítica desses valores (subitem 3.3.4).
4.6 Os índices adotados não comprovam a satisfatória situação financeira da Organização Social, desatendendo o § 1o do artigo 27 do DM 52.858/11(subitem 3.3.5).
4.7 A comprovação da experiência anterior não exige que constem dos atestados os dados específicos relacionados ao quantitativo de unidades por tipo de serviço e o tempo de vigência por tipo de serviço prestado (subitem 3.3.6).
4.8 Os aspectos relacionados ao Plano de Trabalho estão atrelados, unicamente, ao critério de desclassificação e não ao critério de julgamento, o que contraria o art. 30 do DM 52.858/2011(subitem 3.3.7).
4.9 Consideramos inadequado o critério de julgamento adotado para a definição da proposta vencedora, pois não assegura a contratação com a Organização Social que tenha oferecido a proposta mais vantajosa para a Administração (subitem 3.3.8).
4.10 O edital possibilita que a Organização Social a ser contratada figure como entidade interposta na contratação de profissionais da saúde que atuarão em atividade-fim do objeto da contratação, sem que esses integrem o quadro de pessoal da própria Organização Social, o que contraria a Súmula no 331 do TST (subitem 3.3.9).
4.11 Não consta do Edital exigência de que as equipes de trabalho demonstradas sejam consideradas como quantidade mínima de profissionais na elaboração das Propostas Financeiras das entidades, não há justificativa para a quantidade de profissionais propostos por unidade e critério utilizado para o acréscimo de profissionais, nem demonstrativo de que a quantidade atual é adequada (subitem 3.3.10).
4.12 Falta de informações e de detalhamento sobre os processos de integração territorial entre os equipamentos de saúde e equipes na região, previstos no item 4.1.2.4 da Minuta de Contrato (subitem 3.3.11).
4.13 Fragilidade na escolha dos indicadores de avaliação da qualidade dos serviços, descritos no Anexo IV da Minuta de Contrato (subitem 3.3.12).
4.14 Ausência de dados técnicos referenciais para justificar a adoção do percentual de 15% de não cumprimento das metas de produtividade, que não implicará em desconto no custeio mensal (subitem 3.3.13).
4.15 Falta de embasamento para a previsão de desconto único de 10% quando da realização de menos de 85% das metas de produção estabelecidas, sem que haja coerência entre o percentual de desconto a ser aplicado e a execução das metas. (subitem 3.3.13).

4.16 Ausência de desconto para o descumprimento de metas de produção decorrente do não cumprimento da equipe mínima, prevista na cláusula 10.2.5 da Minuta do Contrato, estimula a ineficiência da Contratada (subitem 3.3.13).
4.17 Ausência de dados técnicos para consubstanciar e esclarecer o critério adotado no item 10.2.6 da Minuta de Contrato, que prevê a repactuação de metas de produção e de recursos humanos, por meio de aditamentos contratuais, no caso de execução abaixo de 85% das metas de produção assistencial por período maior de 3 (três) meses consecutivos (subitem 3.3.13).

4.18 A Cláusula 5.4 da Minuta do Contrato excepciona a regra de repasse mensal prevista na Cláusula 5.3 (subitem 3.3.13).

Em razão dos achados de auditoria, foi expedido ofício à Origem para esclarecimentos.

A Subsecretaria de Controle Externo, após análise das justificativas prestadas, considerou sanados os apontamentos 4.2 e 4.3, referente ao prazo para a formulação das propostas, mantendo todas as demais impropriedades iniciais.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Auditoria, destacando, no entanto, que o apontamento referente ao item 4.1 diz respeito à escolha do Administrador e que sua análise deve ser feita sob outro viés, como por exemplo, uma auditoria de resultado, que permitisse avaliar a qualidade dos serviços prestados. No mesmo sentido, a Secretaria Geral.

b) TC 4691/2018 – Análises Processo de Seleção nº 007/2014- SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão nº 018/2015 e dos Termos Aditivos nºs 01/2015, 02/2015, 04/2016, 05/2016, 06/2016, 07/2016, 08/2016, 09/2016, 10/206, 11/2016 e 12/2016

Cuida o presente das análises do Processo de Seleção nº 007/2014- SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão nº 018/2015 e dos Termos Aditivos nºs 01/2015, 02/2015, 04/2016, 05/2016, 06/2016, 07/2016, 08/2016, 09/2016, 10/206, 11/2016 e 12/2016, , firmados entre a Secretaria Municipal da Saúde (SMS) e a Organização Social Associação Saúde da Família (ASF), tendo por objeto o gerenciamento e execução de ações

e serviços de saúde em unidades de saúde da rede assistencial da Supervisão Técnica de Saúde (STS) Freguesia do Ó/Brasilândia e Casa Verde/Cachoeirinha.

Os relatórios elaborados pela Auditoria concluíram pela existência de impropriedades, nos seguintes termos:

> 5.1. As metas operacionais constantes do programa de trabalho da Organização Social não indicam melhoria de eficiência e qualidade do serviço (item 3.4.c);
> 5.2. Não constam no programa de trabalho os parâmetros para alcance dos indicadores para avaliação de desempenho e qualidade na prestação dos serviços (item 3.4.d);
> 5.3. O conteúdo do programa de trabalho não foi considerado como fator de avaliação e no julgamento dos Planos de Trabalho não foram observados os critérios de economicidade e de otimização dos indicadores objetivos de eficiência e qualidade do serviço (itens 3.5.a e b);
> 5.4. O plano de trabalho foi considerado como critério de classificação e não de julgamento, de forma que não houve pontuação e avaliação, o que contraria o art. 30 do DM 52.858/11 (item 3.6);
> 5.5. Nas atas das sessões de abertura do Envelope 2 das OS(s) participantes do chamamento, não constam as assinaturas dos componentes da equipe técnica: Alberto Alves Oliveira e Maria Rita Lorenzi (item 3.9);
> 5.6. A decisão do recurso, interposto pela Organização Social ASF após a abertura do Envelope 1, não foi submetida ao Secretário Municipal de Saúde. (item 3.12).
> Análise do Contrato de Gestão no 018/2015-SMS.G/NTCSS:
> 9.1. Fragilidade na justificativa apresentada para o presente contrato de gestão, devido a falta de demonstração por parte da Origem acerca da vantajosidade na adoção do contrato de gestão em termos comparativos com a gestão direta dos serviços de saúde (item 2.1);
> 9.2. Não há no PA parecer circunstanciado, pelo Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social (item. 4.3)
> 9.3. Os empenhos emitidos previamente à assinatura do contrato não foram suficientes para abarcar as despesas previstas para o exercício, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF no 4320/04 (item 6.1);
> 9.4. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 — outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18,8 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
> 9.5. Ausência de divulgação do Anexo V — Descrição Técnica do Contrato de Gestão no CENTS (item 7.2.2 a e c);
> 9.6. Não foram demonstrados dados técnicos referenciais que justifiquem as metas de produção estabelecidas no contrato (item 7.4);
> 9.7. Embora haja metas e prazos de execução estipulados no contrato, existem fragilidades nos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, em relação aos indicadores de qualidade e produtividade dos serviços (item 7.5);

9.8. Fragilidade nos parâmetros adotados para estabelecimento dos limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social (item 7.6);
9.9. Falta de referência no contrato de gestão ao inventário de bens móveis e imóveis realizado pela contratada e ausência do termo de permissão de uso referido na cláusula 5.6 do contrato (item 7.9);
9.10. O Contrato de Gestão no 018/2015 foi celebrado em 29.07.15 e não fez vedação a atuação da OS como entidade interposta na contratação de médicos e outros profissionais que atuarão na atividade-fim do objeto da contratação (item 7.10).”

Análise do Termo Aditivo nº 001/2015;

10.1. Fragilidade da justificativa apresentada, pois o montante total de R$ 320.000,00, destinado a investimentos, não foi detalhado em termos daquilo que será modificado ou acrescido: na unidade e tampouco foi embasado em pesquisa de preços (item 3.1);

10.2. Não houve detalhamento e embasamento dos custos unitários que justificaram a inclusão do montante de R$ 320.000,00 a título de investimento em reforma, readequação e instalações na UBS Vila Barbosa (item 3.2 e 3.5.b);
10.3. Não houve comprovações da satisfatória situação econômico-financeira da contratada e de que os diretores não incidem nas vedações constantes do artigo 1o do decreto municipal 53.177/12 (item 3.4);
10.4. Não houve especificação dos valores que compõem o presente TA e tampouco foi apresentado um cronograma físico - financeiro de aplicação dos recursos humanos (item 3.5.a);
10.5. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.6. Não consta no PA a aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS contratada (item 4.2); 10.7. A nota de empenho foi suficiente para atender as despesas previstas para o exercício, porém não foi emitida previamente à assinatura do aditivo (item 6.1).

Análise do Termo Aditivo nº 002/2015:

10.1. Fragilidade da justificativa para o acréscimo de recursos para pagamento de 13o salário, visto que a situação que implicou essa alteração era previsível anteriormente à celebração do contrato de gestão, além de não constar dos autos o detalhamento dessas despesas, não sendo possível verificar o número de funcionários que continuavam na folha de pagamento da OS após a sub-rogação de contratos/convênios anteriores ao CG (item 3.1);
10.2. Não consta nos autos detalhamento das despesas referentes ao custeio do 13o salário (itens 3.2 e 3.5.b);
10.3. Não houve comprovações da satisfatória situação econômico-financeira da contratada e de que os diretores não incidem nas vedações constantes do artigo 1o do decreto municipal 53.177/12 (item 3.4);

10.4. Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.5. Não consta do processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
10.6. As notas de empenhos foram emitidas intempestivamente, em descumprimento aos artigos 60 e 61 da LF no 4320/64 (item 6.1);
10.7. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 — outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, 8 1o da LC 101/2000 (LRF). (item 6.2);
10.8. O termo aditivo não está disponível no CENTS, em desacordo com o art. 16, II, a do DM 52.858/11 (item 7.2).

Análise do Termo Aditivo nº 004/2016:

10.1. Ausência de justificativa para as alterações do plano de trabalho, em relação à inserção dos Serviços de Residência Terapêutica Casa Verde I — Mista e Residência Terapêutica Brasilândia II — Mista e ao dimensionamento de pessoal e, consequentemente, para a revisão de metas (itens 3.1);
10.2. Ausência de detalhamento e embasamento das alterações nos custos unitários que valor do contrato, e de elaboração de um novo Plano Orçamentário para os 12 meses subsequentes, tendo sido consignado o valor do repasse para o período de apenas um mês, em desacordo com a cláusula 7.2.2 do Contrato de Gestão (item 3.2 e 3.5.b);
10.3. Não houve comprovações da satisfatória situação econômico-financeira e do que os diretores não incidem nas vedações constantes do artigo 1o do decreto municipal 53.177/12 (item 3.4);
10.4. No plano de trabalho não constam de forma clara e detalhada quais foram as alterações de equipes de trabalho e a razão para as mudanças (item 3.5 a);
10.5. As metas apresentadas repetem ou corrigem quantitativamente as contidas no Plano de Trabalho apresentado pela OS quando da abertura do Envelope 2. Portanto, não são indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço ofertado (item 3.5.c);
10.6. Os indicadores estabelecidos não permitem, em sua maioria, a apuração da qualidade dos serviços, uma vez que consistem em obrigações da OS contratada (item 3.5.d);
10.7. Não consta do processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e respectiva aprovação mediante quórum mínimo (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.8. Não consta no processo administrativo a aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
10.9. Os empenhos emitidos previamente à assinatura do termo não foram suficientes para atender as despesas do aditamento no exercício, em descumprimento aos artigos 60 e 61 da LF no 4.320/64 (item 6.1);
10.10. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 — outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em

atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, S 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.11. Ausência de cláusula discriminando os bens públicos cujo uso será permitido, de inventário prévio desses bens e do Termo de Permissão de Uso (itens 7.3 e 7.4).

Análise do Termo Aditivo nº 005/2016:

10.1. Fragilidade na justificativa apresentada devido à consignação do valor do Contrato de Gestão para o período de 01.09.16 à 30.09.16 em desacordo com a cláusula 7.2.2 do referido instrumento, e à ausência de dados técnicos referenciais de modo a conferir embasamento para a revisão das metas de saúde bucal (item 3.1);
10.2. Não houve embasamento técnico para o acréscimo de valor em relação ao TA no 004/2016, que estabeleceu para o mês de agosto de 2016 o montante de R$ 18.949.755,48 (item 3.2 e 3.5.b);
10.3. Não houve comprovação da satisfatória situação econômico-financeira da contratada, e de que os diretores não incidem nas vedações constantes do art. 1o do DM no 53.177/12 (item 3.4);
10.4. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.5. As metas incluídas/alteradas no presente aditivo apenas repetem ou corrigem quantitativamente as contidas no Plano de Trabalho apresentado pela OS quando da abertura do Envelope 2. Portanto, não são indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço ofertado (item 3.5.c);
10.6. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS (item 4.2);
10.7. As notas de empenho foram emitidas intempestivamente e em valor insuficiente para cobrir as despesas restantes do Contrato de Gestão no exercício de 2016, em desacordo com os artigos 60 e 61 da LF no 4.320/64 (item 6.1);
10.8. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 — outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2).

Análise do Termo Aditivo no 006/2016:
10.1. Ausência de justificativa para a necessidade de reforma e readequação das instalações na UBS Vila Espanhola, bem como daquilo que será modificado na unidade (item 3.1);
10.2. Incorreção da cláusula segunda do presente TA, que prevê a inclusão de recursos para investimentos em reforma de UBS diferente da prevista no objeto do termo (item 3.1); 10.3. Não constam nos autos o processo de pesquisa de preços realizada pela OS, para embasamento dos valores e controle do cumprimento do preconizado no Regulamento de Compras dessa entidade (itens 3.2 e 3.5.b);
10.4. Não houve apresentação das certidões de regularidade jurídico-fiscal e comprovações da satisfatória situação econômico-financeira da contratada e de que os diretores não incidem nas vedações constantes do artigo 1o do decreto 53.177/12 (item 3.4);

10.5. As alterações promovidas no Plano Orçamentário, componente do Plano de Trabalho, não foram especificadas em termos daquilo que será modificado ou acrescido na unidade (item 3.5.a);
10.6. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.7. Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
10.8. A nota de empenho foi suficiente para atender as despesas previstas para o exercício, mas expedida intempestivamente, em desacordo com os artigos 60 e 61 da LF 4.320/04 (item 6.1).
Análise do Termo Aditivo nº 007/2016:
10.1. Fragilidade na justificativa apresentada devido à consignação do valor do Contrato de Gestão para o período de 01.10.16 à 30.10.16 em desacordo com a cláusula 7.2.2 do referido instrumento, e à inadequação com o objeto do presente TA (item 3.1);
10.2. Ausência de detalhamento dos custos envolvidos em relação à inclusão dos Hotéis do Programa Braços Abertos, de modo que não é possível aferir o valor a ser gasto por Hotel incluído no referido programa (itens 3.2 e 3.5.b);
10.3. Não houve comprovação da satisfatória situação econômico-financeira da contratada, e de que os diretores não incidem nas vedações constantes do art. 1o do DM no 53.177/12 (item 3.4);
10.4. Não foram descritos no bojo do TA os Hotéis referentes à modalidade 3 dos serviços de hospedagem, inseridos no Contrato de Gestão (item 3.5.a);
10.5. Não houve definição de metas de produção em relação ao serviço Hotel de Braços Abertos — Modalidade 3 — Unidade I, bem como dos indicadores para avaliação (itens 3.5.c e 3.5.d);
10.6. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.7. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS (item 4.2);
10.8. As notas de empenho foram emitidas intempestivamente e em valor insuficiente para as despesas restantes do Contrato de Gestão para o exercício de 2016, em desacordo com os artigos 60 e 61 da LF no 4.320/04 (item 6.1);
10.9. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 — outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.10. Ausência de cláusula discriminando os bens cujo uso será permitido, de inventário prévio dos bens relacionados ao TA e do Termo de Permissão de Uso (itens 7.3 e 7.4).
Análise do Termo Aditivo nº 008/2016:
10.1. Ausência de justificativa para a inclusão do Serviço de Residência Terapêutica II Casa Verde III, bem como para o dimensionamento de pessoal e, consequentemente, para a revisão de metas, e para a consignação do valor do Contrato de Gestão para o período de 01.11.16 à 30.11.16 em desacordo com a cláusula 7.2.2 do referido instrumento (item 3.1);

10.2. Não houve detalhamento e embasamento das alterações nos custos unitários para justificar a alteração no valor contratual (item 3.2 e 3.5.b);
10.3. Não houve comprovações da satisfatória situação econômico-financeira da contratada e de que os diretores não incidem nas vedações constantes do artigo 1o do decreto 53.177/12 (item 3.4);
10.4. Não houve especificação das alterações promovidas no Plano de Trabalho pela inclusão do Serviço de Residência Terapêutica Il Casa Verde Ill (item 3.5.a);
10.5. As metas incluídas/alteradas no presente aditivo apenas repetem ou corrigem quantitativamente as contidas no Plano de Trabalho apresentado pela OS quando da abertura do Envelope 2. Portanto, não são indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço ofertado (item 3.5.0);
10.6. Os indicadores estabelecidos não permitem, em sua maioria, a apuração da qualidade dos serviços, uma vez que consistem em obrigações da OS contratada (item 3.5.d); 10.7. Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.8. Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
10.9. As notas de empenho foram emitidas intempestivamente e em valor insuficiente para cobrir as despesas restantes do Contrato de Gestão para o exercício de 2016, em desacordo com os artigos 60 e 61 da LF no 4.320/04 (item 6.1);
10.10. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 — outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.11. Não houve divulgação do termo aditivo no CENTS (item 7.2);
10.12. Ausência de cláusula discriminando os bens cujo uso será permitido, de inventário prévio dos bens relacionados ao TA e do Termo de Permissão de Uso dos mesmos (itens 7.3 e 7.4).
Análise do Termo Aditivo nº 009/2016:
10.1. Ausência de justificativa para a adição de valores de investimentos para a implantação da Residência Terapêutica Il Casa Verde Ill, e para a consignação do valor do Contrato de Gestão para o período de 01.12.16 à 31.07.17 em desacordo com a cláusula 7.2.2 do referido instrumento (item 3.1);
10.2. Ausência de detalhamento e embasamento em relação ao montante de R$ 14.267,28 a título de investimento para a implantação da Residência Terapêutica II Casa Verde III; bem como não há embasamento para a alteração do valor mensal do Contrato de Gestão (item 3.2 e 3.5.b);
10.3. Não houve comprovação da satisfatória situação econômico-financeira da contratada, e de que os diretores não incidem nas vedações constantes do art. 1o do DM no 53.177/12. (item 3.4);
10.4. Não houve especificação de quais investimentos serão realizados para a implantação da Residência Terapêutica II Casa Verde III (item 3.5.a);
10.5. Não consta do PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.6. Não consta do PA aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS (item 4.2);

10.7. As notas de empenho foram emitidas intempestivamente e de modo insuficiente para atender as despesas restantes para o exercício de 2016, em desacordo com os artigos 60 e 61 da LF no 4.320/64 (item 6.1);
10.8. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 — outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF). (item 6.2).
10.9. Ausência de cláusula discriminando os bens cujo uso será permitido, de inventário prévio dos bens relacionados ao TA e do Termo de Permissão de Uso (itens 7.3 e 7.4);
10.10. A permissão da utilização dos rendimentos financeiros, que altera o plano orçamentário, foi feita através de termo de apostilamento e não por meio de aditivo contratual (item 8).”

Análise do Termo Aditivo nº 010/2016:

10.1. Ausência de justificativa da Origem para utilização pela contratada de recursos repassados com a finalidade de pagamento de 13o salário para pagamento de outras despesas (item 3.1);
10.2. Não constam nos autos detalhamento de quando e do que foi gasto dos recursos que deveriam ter sido provisionados para pagamento do 13o e se os valores apontados pela OS estão corretos (item 3.2 e 3.5.b);
10.3. Não houve comprovações de satisfatória situação econômico-financeira e de que os diretores não incidem nas vedações constantes do artigo 1o do decreto 93.177/12 (item 3.4);
10.4. Não houve especificação das alterações promovidas no Plano Orçamentário, parte integrante do Plano de Trabalho, pela adição de recursos a título de custeio referente ao 13o salário (item 3.5.a);
10.5. Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.6. Não consta no processo administrativo a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
10.7. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 — outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.8. A permissão da utilização dos rendimentos financeiros, que altera o plano orçamentário, foi feita através de termo de apostilamento e não por meio de aditivo contratual (item 8).”

Análise do Termo Aditivo nº 011/2016:

10.1. Ausência de detalhamento referente ao índice de reajuste aplicado e os reflexos decorrentes de sua adoção, como decorrência do pagamento da 2o parcela do dissídio coletivo (item 3.2 e 3.5.b);

10.2. Não houve comprovação da satisfatória situação econômico-financeira da contratada, e de que os diretores não incidem nas vedações constantes do art. 1o do DM no 53.177/12 (item 3.4);
10.3. Não houve especificação das alterações promovidas no Plano Orçamentário, parte integrante do Plano de Trabalho, pela adição de recursos de custeio referentes ao pagamento da 2o parcela do dissídio coletivo (item 3.5.a);
10.4. Não consta no PA análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação (itens 4.1.a e 4.1.b);
10.5. Não consta aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS (item 4.2);
10.6. Não identificamos no PA as notas de empenho correspondentes à adição de valores para custeio referente ao pagamento da 22 parcela do dissídio coletivo, em desacordo aos artigos 60 e 61 da LF no 4.320/64. (item 6.1); 10.7. Inadequação do elemento de despesa das dotações constantes do despacho autorizatório e do termo de aditamento (39 — outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.8. A permissão da utilização dos rendimentos financeiros, que altera o plano orçamentário, foi feita através de termo de apostilamento e não por meio de aditivo contratual (item 8).”
Análise do Termo Aditivo nº 012/2017:
10.1. Fragilidade na justificativa apresentada, visto que: não houve detalhamento dos impactos da redução do valor contratual na prestação dos serviços nem análise da revisão das metas, em infringência aos princípios da transparência e motivação; não houve apresentação de justificativa prévia, eis que é datada de 19.09.17, tendo sido o termo assinado em 31.08.17; e a consignação do valor do Contrato de Gestão para o período de 01.09.17 à 31.12.17 não observou a cláusula 7.2.2 do referido instrumento (item 3.1);
10.2. Não houve detalhamento e embasamento das alterações nos custos unitários que justificaram o valor alterado no contrato (itens 3.2 e 3.5.b);
10.3. Não consta dos autos o parecer da análise prévia do termo aditivo pela Assessoria Jurídica da SMS (item 3.3);
10.4. Não houve comprovações de satisfatória situação econômico-financeira e de que os diretores não incidem nas vedações constantes do artigo 1o do decreto 53.177/12, bem como as certidões exigidas legalmente não foram juntadas ao PA (item 3.4);
10.5. Não houve especificação das alterações promovidas no Plano de Trabalho em decorrência dos ajustes financeiros realizados no Contrato por meio deste aditivo (item 3.5.a);
10.6. Não houve demonstração da adequação das metas estabelecidas, que devem ser indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço, com a redução havida no ajuste (item 3.5.0);
10.7. Os indicadores estabelecidos não permitem, em sua maioria, a apuração da qualidade dos serviços, uma vez que consistem em obrigações da OS contratada (item 3.5.d);
10.8. Não consta do processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação (subitem 4.1.a e 4.1.b);

10.9. Não consta do processo administrativo a aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social (item 4.2);
10.10. Até a data de assinatura do termo, não foram emitidos empenhos para suportar as despesas do CG para o exercício de 2017, em desacordo com os artigos 60 e 61 da LF 4.320/64 (item 6.1);
10.11. Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 — outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18,8 1o da LC 101/2000 (LRF) (item 6.2);
10.12. O Termo Aditivo não foi divulgado no CENTS item 7.2); 10.13. A prorrogação do prazo de vigência contratual, e a permissão de utilização dos rendimentos financeiros — que altera o plano orçamentário — foram feitas através de termos de apostilamento e não por meio de aditivos contratuais (item 8)."

A Assessoria Jurídica de Controle Externo assinalou que o apontamento do item 9.1 do contrato trata de uma escolha política da Administração. Sobre os itens relativos ao elemento de despesa, entendeu que por não se enquadrarem em terceirização, os contratos de gestão não devem ser computados no cálculo de despesa com pessoal para efeito de apuração dos limites previstos na LRF, acompanhando a Auditoria quanto às demais conclusões. Sugeriu, no entanto, a expedição de ofício à Origem, aos interessados e à Contratada para apresentação de esclarecimentos.

Como ato contínuo, foi expedido ofício à Origem e intimações aos interessados e à Contratada para apresentação de justificativas.

Ao analisar as defesas apresentadas, a Auditoria considerou superado o item 9.10 do Relatório de Análise de Contratação, mantendo todos os demais apontamentos.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por seu turno, reiterou a manifestação anterior no sentido de que, em relação ao apontamento 9.1 do Contrato de Gestão, a Assessoria vem entendendo que se trata de uma escolha política da Administração, sem prejuízo, porém, de que se determine à Origem que promova os estudos necessários para demonstrar a vantajosidade da adoção desse modelo. A respeito da discussão sobre a caracterização das despesas como despesas de pessoal para fins de

cômputo dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, também reiterou a manifestação anterior no sentido de que, por não se enquadrarem em terceirização, o entendimento é de que os contratos de gestão não deveriam ser computados no cálculo de tais despesas e, conforme decidido por este Egrégio Tribunal no parecer das Contas do Exercício de 2017 do Poder Executivo (TC 72.002.436/18-90), o tema deve ser objeto de acompanhamento diante do risco fiscal decorrente do significativo aumento das despesas com pessoal embutidas nos Contratos de Gestão e Convênios, especialmente nas Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social.

A Secretaria Geral acompanhou o posicionamento da AJCE, e no tocante ao pedido de reconhecimento dos efeitos financeiros dos ajustes apresentado pela PFM, entendeu que não deve ser apreciado em sede de análise formal dos instrumentos e sim na fase de análise da execução contratual.

c) TC 5246/2018 - Acompanhamento de Execução do Contrato de Gestão nº R18/2015 – SMS/NTCSS

Cuida o presente do acompanhamento da execução do Contrato de Gestão nº R18/2015 – SMS/NTCSS celebrando entre o Município de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, e a Organização Social Associação Saúde da Família.

Após exame, e após registro feito por esta Relatoria acerca do êxito da sistemática adotada no TC 11088/2018, na qual a produção de informação mostrou-se com uma abrangência ampliada do tema, a Auditoria apresentou Relatório, no qual apresentou as seguintes conclusões:

> 4.1. Ausência de reuniões da CTA no período de maio/17 a junho/18, bem como intempestividade na realização de algumas, em infringência à cláusula 6.5.1 do contrato de gestão (item 3.2.2.);

4.2. Ausência de reuniões da CAF e não elaboração do relatório de execução contratual referente aos exercícios de 2016 e 2017, em violação às cláusulas 6.6 e 6.6.1 contrato de gestão (item 3.2.3.);
4.3. A nomeação dos integrantes da CAF está pendente desde o segundo semestre de 2017 (item 3.2.3.);
4.4. Não apresentação do relatório atualizado do patrimônio das Unidades de Saúde referente aos anos de 2015 e 2016, em violação à cláusula 3.11 contrato de gestão (item 3.2.5.);
4.5. Intempestividade na comunicação à PMSP sobre as aquisições de bens móveis, em infringência ao prazo de 30 dias constante na cláusula 3.3 do contrato de gestão (item 3.2.5.);
4.6. O presente contrato de gestão apresenta déficit de 8,6% no quadro de médicos, e de 1,6% de profissionais administrativos, em relação ao Plano de Trabalho da OS ASF (quadro previsto) constante no TA no 014/2018 (item 3.3.2.);
4.7. Quanto ao quadro de médicos, há déficit de 14 clínicos (8%), 2 ginecologistas (18%), 15 pediatras (12%) e 20 médicos de outras especialidades (7%) (item 3.3.2.);
4.8. Fragilidade do controle de ponto: existência de ponto eletrônico somente em três unidades; (item 3.3.3.);
4.9. Fragilidade no processo de contratação da empresa que presta serviços de remoção (ambulância) – Coleta de Preços no 020/2015, pela ausência de critérios objetivos de avaliação da qualificação técnica (item 3.4.2);
4.10. Adesão a Ata de Registro de Preço da OS SPDM para a contratação de serviços de vigilância, procedimento não previsto na Orientação Normativa da contratada (item 3.4.2);
4.11. Fragilidade do controle de ponto dos funcionários de serviços terceirizados (item 3.4.3.);
4.12. As prestações de contas referentes aos meses de janeiro e setembro de 2016 foram entregues com atraso e não foi registrada a data do protocolo de entrega na SMS das prestações de contas dos meses de fevereiro, março e maio de 2018 (item 3.5.2.b);
4.13. Os balancetes de agosto/15 a fevereiro/2017, julho e setembro de 2017 foram corrigidos após a entrega da prestação de contas, demonstrando fragilidade dos dados financeiros inseridos no WebSAASS e na entrega da prestação de contas que reflete ato pro forma, pois não foram constatadas análises críticas por parte da CPCS de eventuais irregularidades nas prestações de contas (item 3.5.2.b);
4.14. Houve repasse a maior de R$ 891.494,02 na competência de julho de 2016 e repasses a menor de R$ 178.582,73 e R$ 732.214,71 nas competências de outubro e novembro de 2016, respectivamente (item 3.5.4);
4.15. O repasse de R$ 2.011.612,55 de junho de 2017 foi indevidamente repassado para o CG da região STS Capela do Socorro. No entanto, a própria OS fez a transferência para a conta corrente específica do contrato de gestão 18/2015 (item 3.5.4);
4.16. No segundo semestre de 2017 houve diferença de R$ 8.472.475,09 entre os valores previstos e realizados. Entretanto o processo de pagamento apenas informa a aplicação de descontos totalizando R$ 4.561.556,49 e não identifica a natureza desses descontos (item 3.5.4);

4.17. Houve emissão de 82 empenhos após o início da competência da execução, em descumprimento aos artigos 60 e 61 da LF no 4.320/64. Ademais, os empenhos foram realizados por parcela, evidenciando insuficiência do empenho prévio (item 3.5.4);
4.18. Houve repasse de R$ 1.240.000,00 de fonte de transferências estaduais, a qual não foi prevista contratualmente (item 3.5.4);
4.19. São recorrentes os atrasos nos repasses financeiros à contratada pela SMS/PMSP, em descumprimento à cláusula 7.3.1 do ajuste (item 3.5.4.);
4.20. Houve infringência à clausula 7.2.5 do termo contratual, para as NE's 67.826/15, 67.828/15, 95.101/16 e 14.436/16, pela transferência dos recursos para a conta específica após o prazo de 48 horas (item 3.5.4);
4.21. As competências das NLPs 284.113/16, 14.593/17, 14.693/17, 18.959/17, 41.361/17, 18.960/17, 41.597/17, 58.231/17, 41.565/17 e 41.080/17 divergem das informações constantes nos processos de pagamento (item 3.5.4);
4.22. Foram transferidos para a conta específica R$ 67.463,61 a mais do que o valor repassado no mês de agosto de 2015 e R$ 3.703,91 a mais do que o repassado no mês de fevereiro de 2016 (item 3.5.4.1 e item 3.5.6.a)
4.23. As verbas de fonte federal de R$ 1.500.000,00 (paga em 22.12.15) e R$ 1.116.475,16 (paga em 06.01.16) foram erroneamente transferidas para a conta corrente exclusiva de repasses municipais (item 3.5.4.2);
4.24. Houve empréstimos de recursos financeiros entre contas de diferentes contratos de gestão sob gerenciamento da OS ASF, contrariando a cláusula 7.1.4 e 7.1.5 do contrato de gestão (itens 3.5.2.a, 3.5.4, 3.5.6.b2 e 3.5.7.);
4.25. A execução das despesas com médicos ficou 5,9% acima do previsto, no entanto houve déficit quantitativo em relação ao plano de trabalho de 8,6%, o que evidencia inconsistência no planejamento físico-financeiro (item 3.5.5);
4.26. Em dezembro de 2016, foram executadas despesas no montante de R$ 13.389.031,86 sem justificativa suficiente quanto à sua vinculação ao objeto do Contrato de Gestão (item 3.5.6.b);
4.27. Em dezembro de 2016, foram utilizados R$ 3.666.101,44 para pagamento de despesas comuns a demais contratos da ASF, nas quais o rateio realizado não deixou clara a exatidão dos valores atribuídos ao Contrato R018/2015 (item 3.5.6.b);
4.28. Em dezembro de 2016, foram gastos R$ 372.922,20 para os quais não foram apresentados documentos que permitam analisar a pertinência da despesa (item 3.5.6.b);
4.29. Em dezembro de 2016, foram pagos R$ 172.029,57 em despesas não relacionadas ao Contrato de Gestão (item 3.5.6.b);
4.30. A apuração e os descontos nos repasses financeiros quanto ao descumprimento, pela contratada, do quantitativo da equipe mínima e das metas de produção, ocorre de forma intempestiva, em descumprimento à cláusula 10.1.3. e à cláusula 10.2.4., respectivamente (itens 3.6.1. e 3.6.2.);
4.31. Não restou demonstrado nos autos dos processos de pagamento a aplicação de desconto de produção no valor de R$ 37.284,61 e de R$ 348.877,31, referente a desconto pelo não atingimento de metas de qualidade, conforme apurado pela CTA em reunião do trimestre de fevereiro/2016 a abril/2016 (item 3.6.2 e 3.6.3).
4.32. O salário da Coordenadora Geral dos Contratos de Gestão celebrados pela ASF

> é pago totalmente com recursos do CG R018/2015, não havendo rateio proporcional a sua atuação em cada ajuste celebrado pela Entidade (item d, Anexo de Continuação).
> 4.33. Não há rateio entre os contratos celebrados pela ASF das despesas referentes aos salários dos diversos cargos da Coordenação Executiva, cujos profissionais prestam serviços a todos os ajustes e possuem remuneração alocada em apenas um contrato (item d, Anexo de Continuação).

Posteriormente, houve determinação para expedição de ofício à Origem e intimação da Contratada e dos responsáveis para apresentação de esclarecimentos.

Ao analisar as justificativas apresentadas a Auditoria considerou (i) superados os subitens 4.12, 4.22 e 4.27; (ii) parcialmente superados os subitens 4.26, 4.28; (iii) solucionado o item 4.9; (iv) retificado o subitem 4.25; e (v) mantidos os demais apontamentos.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, diante do caráter essencialmente fático e técnico, acompanhou as conclusões da Especializada, sendo acompanhada pela Secretaria Geral.

Nos processos analisados, em apertada síntese, as defesas apresentadas procuraram defender o modelo adotado, com destaque para as seguintes informações: a) a Comissão designada pela Pasta trabalhou ao longo de 2013/2014, com o escopo de desenvolver instrumentos contratuais que possibilitem a execução de políticas publicas que possam resultar no atendimento assistencial aso munícipes; b) estudos comparativos desse tipo necessitam metodologia de pesquisa bem estabelecida, com fontes de dados comparáveis, com prospecção de resultados econômicos e financeiros a longo prazo que impactam no orçamento municipal, mencionando a existência de várias pesquisas no setor acadêmico, demonstrando a vantajosidade dos contratos de gestão; c) a definição das equipes mínimas levou em consideração o quadro de pessoal atualmente existente, segundo diretrizes e protocolos da SMS, e, também, objetivou assegurar a devida habilitação e credenciamento, junto ao Ministério da Saúde, com a finalidade de manter o financiamento federal ou, até mesmo, buscar a ampliação com a regularização dos credenciamentos para serviços de atenção básica; d) quanto às metas de produção, considerou os parâmetros oferecidos pela Coordenação da Atenção Básica e suas áreas técnicas em fevereiro de 2014

e buscou-se ter uma número fixo, livre de variáveis dependentes, a fim de possibilitar o planejamento pela contratada; e) apresentou exemplos de metas de produção para médico generalista, médico de clínicas básicas e equipes de saúde bucal; f) a SMS adotou os valores já praticados no local onde estão instaladas as unidades e também no município, diante da complexidade dos serviços e diante das características regionais; g) a previsão de contratação de serviços ou profissionais em caráter complementar e extraordinário visa agilizar e resolver alguns estrangulamentos ou dificuldades com reposição de serviços essências para execução do contrato e por consequência garantir a assistência à população; h) o cálculo da meta de produção contemplou o Índice de Segurança Técnica, variáveis previstas no limite da legislação vigente, estabelecendo, ainda, como produção satisfatória a variação de até 15% da meta, aplicável para situações imprevistas como absenteísmo do paciente e eventos catastróficos; i) as unidades não incluídas no processo de chamamento são geridas pela Administração Direta; j) o valor estimado considera a estimativa global por item de despesa das unidades contempladas, os valores relacionados aos serviços de limpeza e vigilância, além de 6% sobre as despesas com pessoal para garantir os dissídios coletivos; k) os critérios de avaliação e pontuação foram reavaliados e diante da complexidade de julgamento objetivo do Plano de Trabalho, foi adotado o critério de classificação objetiva; l) os descontos por descumprimento das metas serão aplicados sobre o orçamento de custeio e que não há relação direta entre a redução das metas e a redução de custos; m) a captação e contratação de médicos tem sido um desafio para as instituições, sendo que a SPDM mantém todos os esforços na divulgação e busca ativa destes profissionais, porém, a busca por profissionais médicos com interesse e experiência na atuação em saúde público/privado tem tornado cada vez mais difícil em razão do baixo número de profissionais com este perfil, o que ocasiona um alto índice de “turnover” e com relação ao percentual apresentado referente a outros profissionais de saúde, informou que se trata de “turnover” dentro dos padrões institucionais, decorrentes de desligamentos ocasionados por baixo desempenho ou solicitação por parte dos funcionários, sendo realizada a convocação dos próximos profissionais em cadastro reserva no Edital, para recomposição da equipe; n) o controle de frequência é realizado manualmente na maior parte das Unidades em razão de restrições orçamentárias para a aquisição de relógios de ponto e os registros são feitos de acordo com a CLT, não apresentando fragilidades; conforme Resolução do Banco Central do Brasil é

permitido que os valores relativos à folha de pagamento possam ser movimentados em banco privado de forma individualizada e vinculada à unidade gerenciada, propiciando substancial economia, diante da taxas bancárias reduzidas praticados pelo Banco do Brasil, o) os valores de empréstimos entre contratos de gestão foram efetuados objetivando o cumprimento das obrigações assumidas com pontualidade, a fim de evitar o pagamento de juros e multas, tendo em vista o atraso recorrente nos repasses financeiros; p) todos os empréstimos efetuados com outros contratos de gestão foram devidamente regularizados, não gerando, portanto, qualquer ônus ao erário.

Em todos os processos analisados, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento dos ajustes em análise, relevando-se as eventuais impropriedades apontadas pelas equipes técnicas desta E. Corte e subsidiariamente requereu o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos ajustes, tendo em vista o princípio da segurança jurídica, a inexistência da comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano ao erário, bem como de dolo, culpa, má-fé ou erro grosseiro por parte dos responsáveis, bem como a não aplicação de sanção aos agentes públicos, nos termos dos arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Estes são os Relatórios.

Plenário Cons. PAULO PLANET BUARQUE, 29 de março de 2023.

MAURICIO FARIA
CONSELHEIRO

Assinado digitalmente por MAURICIO FARIA PINTO
Data: 29/03/2023 19:03:13 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR
(Juntado aos autos na 3.267ª S.O. – Certidão)

II – VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

01) TC/004812/2014: Acompanhamento do Edital de Chamamento Público – Processo de Seleção 004/2014-SMS.G/NTCSS
02) TC/000211/2015: Acompanhamento de Edital de Chamamento Público 011/2014
03) TC/001033/2018: Análises Chamamento Público 011/2014, Contrato de Gestão R005/2015 e Termos Aditivos
04) TC/002926/2018: Acompanhamento da Execução do Contrato de Gestão 005/2015
05) TC/009139/2017: Análise do Processo de Seleção – Chamamento Público 002/2015-SMS.G/NTCSS
06) TC/013202/2017: Acompanhamento da Execução do Contrato de Gestão 022/20
07) TC/009093/2017: Análise do Processo de Seleção 020/2014-SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão R 010/2015 e dos Termos Aditivos 001/2015, 002/2015 e 003/2016
08) TC/000222/2015: Acompanhamento de Edital – Chamada Pública 020/2014-SMS.G/NTCSS
09) TC/007693/2017: Análise do Chamamento Público 008/2014-SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão 008/2015 e dos Termos de Aditamento 001/2015, 002/2016, 003/2016, 004/2016, 005/2016 e 006/2017
10) TC/000221/2015: Acompanhamento do Edital de Chamamento Público – Processo Seleção 015/2014-SMS.G/NTCSS
11) TC/004819/2014: Acompanhamento Edital de Chamamento Público – Processo de Seleção 009/2014 – SMS.G/NTCSS
12) TC/004816/2014: Acompanhamento de Edital de Chamamento Público 007/2014-SMS.G/NTCSS
13) TC/004691/2018: Análises Processo de Seleção 007/2014-SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão 018/2015 e dos Termos Aditivos 01/2015, 02/2015, 04/2016, 05/2016, 06/2016, 07/2016, 08/2016, 09/2016, 10/206, 11/2016 e 12/2016
14) TC/005246/2018: Acompanhamento de Execução do Contrato de Gestão R18/2015 – SMS/NTCSS
Interessadas: Secretaria Municipal de Saúde e Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina

VOTO

De início, registro que os processos seletivos ora analisados integram um conjunto formado por vários chamamentos promovidos pela Secretaria Municipal da Saúde em 2014, objetivando a seleção de organizações sociais para gerenciamento e execução

de ações e serviços de saúde em unidades da rede assistencial da Prefeitura Municipal de São Paulo.

No tocante ao TC/009093/2017, acolho a preliminar de ilegitimidade "ad causam" do Sr. José Otávio D'Acosta Passos, diante da comprovação de que não foi o responsável pela assinatura do 3º Termo Aditivo, excluindo-o dos autos.

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

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

"O objetivo a ser alcançado pelos contratos de gestão é o de conceder maior autonomia à entidade da Administração Indireta ou ao órgão da Administração Direta de modo a permitir a consecução de metas a serem alcançadas no prazo definido no contrato; para esse fim, o contrato deve prever um controle de resultados que irá orientar a Administração Pública quanto à conveniência ou não de manter, rescindir ou alterar o contrato".[1]

O principal objetivo dos contratos de gestão é a eficiência.

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

Nesse sentido, tendo o Supremo Tribunal Federal reconhecido a

[1] Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 34.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 352.

característica de cooperação inerente a esses instrumentos, e não a comutatividade presente aos contratos administrativos, restou decidido que os Contratos de Gestão não estão submetidos à regra da licitação. Aliás, esse entendimento já está consolidado também por esta Corte de Contas[2] .

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

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

Dessa forma, e considerando a complexidade ainda existente nesse tipo de parceria, inobstante as impropriedades assinaladas pela Auditoria nos processos que examinaram os Editais de Chamamento Público, diante das significativas alterações promovidas pela Origem nos Editais ora analisados, as quais demonstraram uma preocupação com o aprimoramento dos procedimentos para a escolha da entidade parceira, esta Relatoria entendeu pela continuidade do certame, condicionando a assinatura do ajuste à prévia análise desta Corte. Importante consignar que durante a instrução processual alguns apontamentos foram considerados superados pela Auditoria desta Corte.

Destaca-se nesse aspecto que o Edital de Chamamento por si só já representou um avanço, na medida em que delimitou a discricionariedade da Administração na escolha da contratada.

---

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

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

Além disso, a implantação desse modelo de parceria entre o Município e o Terceiro Setor na área da Saúde já vem sendo adotado há bastante tempo pelo Município de São Paulo, e mesmo comportando aperfeiçoamentos, diante da ampla rede de saúde existente, tem se mostrado se não o modelo mais adequado, o modelo possível para a prestação dos serviços de saúde, uma vez que, de acordo com os esclarecimentos prestados pela Origem, a opção pelo Contrato de Gestão não se deu por vantajosidade econômica ou por modelo de gestão, mas essencialmente, pela possibilidade prontamente viável e legal de cumprir com a função gestora do SUS no Município de São Paulo em relação aos serviços prestados à população de mais de 12 milhões de habitantes.

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

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

Nesse sentido, ressalto as seguintes justificativas apresentadas pela Secretaria Municipal da Saúde à época: a) as equipes mínimas foram definidas considerando os critérios para credenciamento e habilitação dos serviços previstos no SUS, a capacidade instalada existente na unidade de saúde e as diretrizes e prioridades da SMS; b) as unidades não incluídas no processo de chamamento são geridas pela Administração Direta; c) o valor estimado

considera a estimativa global por item de despesa das unidades contempladas, os valores relacionados aos serviços de limpeza e vigilância, além de 6% sobre as despesas com pessoal para garantir os dissídios coletivos; d) os critérios de avaliação e pontuação foram reavaliados e diante da complexidade de julgamento objetivo do Plano de Trabalho, foi adotado o critério de classificação objetiva; e) os descontos por descumprimento das metas serão aplicados sobre o orçamento de custeio e que não há relação direta entre a redução das metas e a redução de custos.

Quanto aos apontamentos de irregularidades relativos: (i) à fragilidade na justificativa apresentada pela Origem para o presente contrato, devido à falta de demonstração da vantajosidade na adoção do contratação de gestão em comparação a gestão direta dos serviços de saúde; (ii) à inadequação do elemento de despesa utilizado – *39- outros serviços de terceiros PJ* – por envolver contrato de terceirização de mão de obra empregada para atividade fim do objeto da contratação; e (iii) à falta de vedação atuação da OS como entidade interposta na contratação de médicos e outros profissionais que atuarão na atividade-fim do objeto da contratação, voto pela relevação de tais itens, por entender que não possuem o condão de macular os instrumentos analisados.

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

No tocante à inadequação do elemento de despesa por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade fim objeto da contratação, bem como à falta de vedação no contrato de gestão da atuação da OS como entidade interposta na contratação de médicos e outros profissionais que aturarão na atividade-fim objeto da contratação, ressalto as considerações constantes na Declaração de Voto nos autos do TC/005856/2022, que trata do Balanço referente ao exercício de 2021 de que, "*apesar de formalmente haver cumprido os limites fixados na Lei Complementar nº 101/00, para despesa com pessoal do Poder Executivo (alcançando 30,62% da Receita Corrente Líquida em 2021), o município não incluiu nesse percentual as despesas com pessoal das organizações da sociedade*

civil que atuam na atividade fim. Apesar de a obrigação ter sido sustada pelo Decreto Legislativo n° 333, de 2020, o tema se mostra como um importante risco fiscal. No que diz respeito aos valores repassados às Organizações Sociais e demais entidades do Terceiro Setor atuantes nas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social, já houve destaque específico no Parecer sobre as Contas dos Exercícios de 2017, 2018, 2019 e 2020 por conta do risco fiscal relacionado ao possível aumento sem controle dessas despesas com mão de obra não contabilizadas como Despesas de Pessoal. Mantém-se a tendência, estrutural, de terceirização da execução de serviços públicos com o repasse de recursos para contratos de gestão, convênios, concessões e parcerias, substituindo cada vez mais a prestação direta. As instituições privadas sem fins lucrativos caminham para atingir quase 28% de todas as despesas pagas pela Prefeitura com recursos do tesouro municipal, atingindo R$ 13,4 bilhões em 2021 e representando um aumento nominal de 48,5% em relação a 2020 e de 58,7% em relação a 2019 (pré-pandemia)".

Assim, no que diz respeito às análises dos Editais de Chamamento, dos Processos de Seleção, dos Contratos de Gestão, voto acolhimento dos instrumentos, com relevação Editais impropriedades assinaladas, com destaque para os aspectos relacionados à fragilidade na justificativa apresentada pela Origem para o presente contrato, devido à falta de demonstração da vantajosidade na adoção do contrato de gestão em comparação à gestão direta dos serviços de saúde; à inadequação do elemento de despesa utilizado e à falta de vedação no contrato de gestão da atuação da OS como entidade interposta na contratação de médicos e outros profissionais que atuarão na atividade-fim do objeto da contratação, por entender que não possuem o condão de macular os instrumentos analisados, conforme os fundamentos já abordados neste voto.

As demais falhas apontadas nestes autos, em que houve análise, no aspecto formal, dos Editais de Chamamento, dos Processos de Seleção e dos Contratos de Gestão, não obstante comportarem aperfeiçoamento futuro por parte da Origem não rendem ensejo à irregularidade dos ajustes, na medida em que demonstram aprimoramento por parte da Secretaria Municipal da Saúde em relação aos contratos anteriores, uma vez buscou, entre outros, estabelecer indicadores no Plano de Trabalho para avaliação do desempenho e da qualidade na prestação dos serviços, bem como critérios para justificar as metas de produção

estabelecidas. Mesmo comportando alterações futuras, com o maior detalhamento do Plano de Trabalho, bem como a melhor estruturação de dados técnicos referenciais, entendo que os elementos constantes nos ajustes permitem a verificação da eficiência buscada pelos contratos de gestão.

Com efeito, Maria Sylvia Zanella di Pietro:

"Basicamente, todos os contratos de gestão devem conter, no mínimo:

a) a forma como a autonomia será exercida;
b) metas a serem cumpridas pelo órgão ou entidade no prazo estabelecido no contrato;
c) controle de resultado, para verificação do cumprimento ou não de metas estabelecidas[3].

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

Porém, a ausência de especificação das alterações, tampouco cálculo ou detalhamento prévio para embasar os valores determinados nos Termos Aditivos, a ausência de embasamento técnico para subsidiar as alterações realizadas, bem como a fragilidade nos parâmetros adotados para estabelecimento dos limites e critérios, impedem, a meu ver, o acolhimento, em caráter formal, de tais Termos.

Passo agora à análise dos apontamentos feitos nos processos que cuidam do acompanhamento parcial das execuções contratuais dos contratos (**TC/002926/2018, TC/001302/2017 e TC/005246/2018).**

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

Nesses processos, as falhas apontadas pela equipe auditora evidenciam a fragilidade do controle interno da Secretaria Municipal da Saúde quanto à fiscalização dos recursos repassados, constatando um descontrole das transferências realizadas, sem análise efetiva e tempestiva das prestações de contas e dos relatórios trimestrais encaminhados pela Contratada.

Neste sentido, destaco os seguintes apontamentos: a) reuniões da CTA realizadas intempestivamente, não tendo havido a elaboração de relatórios oficiais conclusivos das reuniões; b) a CAF está ausente nas análises dos relatórios da CTA relativos à execução do contrato, ficando prejudicadas as análises dos relatórios anuais; c) atraso na entrega das prestações de contas referentes aos períodos discriminados; d) déficit no quadro de médicos na quantidade de outros profissionais de saúde; e) repasses relativos ao CG nº 05/2015 efetuados por meio de processos relacionados a outros contratos de gestão, no total de R$ 1.404.011,78 (item 3.5.4.); f) a OS lançou, erroneamente, a verba de fonte federal, de R$ 1.000.000,00, no WEBSAASS, como receita de fonte municipal; g) a efetivação dos descontos da equipe mínima é intempestiva; h) ausência de efetivação do desconto de produção e do desconto de qualidade nos meses especificados; i) os registros de despesas com serviços terceirizados nos sistema WebSaass realizados intempestivamente, prejudicando a transparência; i) atrasos nos repasses financeiros à contratada pela SMS/PMSP, em descumprimento ao estabelecido nos contratos; h) repasses relativos ao CG nº 05/2015 efetuados por meio de processos relacionados a outros contratos de gestão, no total de R$ 1.404.011,78; i) na análise da execução do Contrato realizada no TC 5246/2018, no segundo semestre de 2017 houve diferença de R$ 8.472.475,09 entre os valores previstos e realizados. Entretanto o processo de pagamento apenas informa a aplicação de descontos totalizando R$ 4.561.556,49 e não identifica a natureza desses descontos (item 3.5.4);

Como se denota, embora os valores repassados estivessem formalmente suportados pelos Planos de Trabalho, ocorriam atrasos nos repasses por parte da Secretaria Municipal da Saúde, dando origem a procedimentos contábeis irregulares. Por vezes, buscou a entidade parceira recursos de outras fontes, de outros contratos de gestão firmados com a Prefeitura, de modo a viabilizar o cumprimento de seus compromissos imediatos. Tal prática

criou, em algumas situações, um mecanismo de transferência e empréstimo de valores entre o Contrato de Gestão e outras fontes, de convênios diversos, sem qualquer suporte jurídico válido. Registra-se que essa prática também foi constatada quando da análise dos contratos relacionados ao 1º ciclo dos Contratos de Gestão.

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

A ausência de controle também se verificou em relação às despesas realizadas com a constatação de gastos para os quais não foram apresentados documentos que permitam analisar a pertinência da despesa, bem como a realização de pagamentos em despesas não relacionadas ao contrato de gestão.

Verifica-se da instrução de cada um dos processos, separadamente, a fragilidade do controle interno da Secretaria Municipal da Saúde, constatando-se nos processos analisados um descontrole das transferências financeiras realizadas, a inexistência de fiscalização regular e de um sistema informatizado para o controle das prestações de contas, inconsistências na segregação das despesas pela existência de recursos de outros contratos nas contas bancárias sem análise efetiva das prestações de contas e dos relatórios trimestrais encaminhados pelas Contratadas.

Os achados de auditoria também demonstram que nenhuma documentação era tempestivamente analisada pelo setor da SMS responsável ou, quando isso ocorria, era de forma protocolar. Além disso, a Comissão Técnica de Avaliação – CTA, além de não se reunir com a periodicidade regular, não analisava as causas do não cumprimento da meta, os déficits de médicos e de outros profissionais. Em decorrência, deixou de estabelecer acordos para a implementação de medidas corretivas.

Com isso, percebe-se que houve, o repasse integral dos recursos

independentemente de os técnicos terem constatado a falta de profissionais de saúde. Conforme análise realizada nos autos de TC/005246/2018, exemplificativamente, constatou-se, entre outros: (i) ausência de reuniões da CAF e não elaboração do relatório de execução contratual referente aos exercícios de 2016 e 2017; (ii) déficit de 8,6% no quadro de médicos, e de 1,6% de profissionais administrativos, em relação ao Plano de Trabalho da OS (quadro previsto) constante no TA no 014/2018; (iii) repasse de R$ 2.011.612,55 de junho de 2017 foi indevidamente repassado para o CG da região STS Capela do Socorro, porém, a própria OS fez a transferência para a conta corrente específica do contrato de gestão nº 18/2015.

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

Assim, 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.

Destaca-se que, mesmo tendo presente alguns aperfeiçoamentos nesse segundo ciclo dos contratos de gestão, não há como entendê-los satisfatórios, diante da constatação de que a documentação e as prestações de contas não foram analisadas extemporaneamente, dos inúmeros problemas detectados nos processos de acompanhamento das execuções contratuais, bem como em relação aos aspectos qualitativos dos serviços prestados.

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

Por fim, reforço o que já afirmei em outras oportunidades de que considero inadmissível que o controle das prestações de contas referentes aos repasses efetuados pela Administração Pública Municipal, seja ele no âmbito dos Convênios, dos Termos de

Parcerias e dos Contratos de Gestão, diante dos significativos valores envolvidos, não seja realizado por meio de sistema. A inexistência de uma ferramenta tecnológica para tal finalidade, impede a correta verificação do cumprimento dos ajustes, mas também não pode ser utilizada como justificativa para a não realização da necessária atividade de verificação das prestações de contas.

Por oportuno, registro a realização de Auditoria Operacional (TC/011088/2018) julgada por este Pleno na 3.145ª Sessão Ordinária (26/05/2021), na qual, diante das constatações feitas, houve determinação para apresentação de um Plano de Ação para correção das irregularidades e aprimoramento de procedimentos pela SMS, com vistas a solucionar vários dos problemas constatados nos Contratos de Gestão, especialmente em relação à fiscalização, ao controle dos gastos e às equipes mínimas. Nesses autos, o Acórdão fixou o prazo de 30 dias, contados do término do período de emergência declarado pela pandemia do coronavírus, para apresentação do mencionado Plano Ação. Tendo em vista que, nos termos do Decreto nº 59.283/2020, ainda não cessou o período de emergência declarado pelo Decreto Municipal, o prazo para apresentação do Plano de Trabalho ainda não expirou[4].

Pelo exposto, voto pelo acolhimento dos Editais de Chamamento, dos Processos de Seleção e dos Contratos de Gestão analisados nos **TC/004812/2014, TC/000211/2015, TC/001033/2018, TC/009139/2017, TC/009093/2017, TC/000222/2015, TC/007693/2017, TC/000221/2015, TC/004819/2014, TC/004691/2018 e TC/004816/2014.**

Todavia, julgo **irregulares** os Termos Aditivos analisados nos **TC/001033/2018, TC/009093/2017, TC/007693/2017 e TC/004691/2017** em razão das falhas apontadas, notadamente diante da ausência de especificação das alterações, tampouco cálculo ou detalhamento prévio para embasar os valores determinados nos termos aditivos, bem como da fragilidade nos parâmetros adotados para estabelecimento dos limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagem de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social.

De igual forma, julgo **irregulares** as execuções contratuais,

[4] Nos autos do TC/011088/2018, a SCE (Peça 71) assinalou que, não obstante a documentação apresentada pela SMS, ainda não houve a apresentação do Plano de Ação estruturado.

TC/002926/2018, TC/013202/2017 e TC/005246/2018, nos períodos analisados, diante das irregularidades detectadas pela Auditoria, notadamente quanto a ausência de fiscalização pelo Poder Público dos recursos repassados, sem análise tempestiva das prestações de contas, o que não permite concluir se os serviços foram prestados conforme os pagamentos realizados.

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

Dê-se ciência da presente decisão aos interessados, nos termos regimentais.

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

MAURICIO FARIA
Conselheiro

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

III – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO

Processos: **01. TC/004812/2014**
02. TC/000211/2015
03. TC/001033/2018
04. TC/002926/2018
05. TC/009139/2017
06. TC/013202/2017
07. TC/009093/2017
08. TC/000222/2015
09. TC/007693/2017
10. TC/000221/2015
11. TC/004819/2014
12. TC/004816/2014
13. TC/004691/2018
14. TC/005246/2018

Interessadas: Secretaria Municipal da Saúde e Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina

Tratam os autos ora em julgamento de chamamentos públicos realizados pela Secretaria Municipal da Saúde, no ano de 2014, buscando a seleção de Organizações Sociais para firmar Contratos de Gestão tendo como objeto o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde na rede municipal de assistência.

Inicialmente, ressalto que no ano de 2022, este TCM analisou os Contratos de Gestão firmados nos anos de 2008 e 2009, sendo julgados irregulares os contratos de gestão nºs 07/2008, 15/2008 e 22/2009 e suas respectivas execuções contratuais, sem aceitação dos efeitos financeiros produzidos, bem como julgando irregulares os Contratos de Gestão n°s 12/2008, 23/2009, 27/2010 e suas respectivas execuções contratuais, com aceitação dos efeitos financeiros produzidos.

Por meio dos chamamentos públicos ora examinados, almejava-se integrar a um mesmo contrato de gestão os serviços prestados nas unidades de saúde próximas geograficamente e, com isto, promover a racionalização da prestação destes serviços, uma vez que, segundo informações trazidas pela Origem, os serviços vinham sendo prestados por meio de diversos Convênios, muitas vezes com sobreposição de objeto entre diferentes conveniadas e mais de uma conveniada atuando em uma mesma unidade de assistência em saúde.

Passo a analisar os apontamentos concernentes aos acompanhamentos dos Editais de Chamamentos Públicos n°s 04/2014/SMS, 011/2014, 02/2015, 020/2014, 08/2014, 015/2014, 009/2014 e 007/2014.

O responsável indicado por AUD pelos Chamamentos Públicos e Contratos de Gestão aqui discriminados é o Secretário de Saúde, à época, José Di Filippi Júnior, atual Prefeito do Município de Diadema/SP.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a realização de Chamamentos Públicos para

a seleção de Organizações Sociais para gestão de equipamentos de saúde no município já é, por si só, um importante avanço nos procedimentos adotados pela Pasta, sobretudo quando levada em conta a forma de seleção de instituições no primeiro ciclo dos contratos de gestão firmados entre o município e os parceiros da sociedade civil.

Com a realização de Chamamentos Públicos por meio de Editais onde constem as regras que balizarão a contratação da entidade parceira, homenageiam-se os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, limitando-se, assim, a liberdade da Administração na escolha do parceiro para a gestão de equipamentos de saúde do município.

Quanto aos apontamentos de AUD relativos à fragilidade na justificativa e ausência de demonstração de vantajosidade no modelo de prestação dos serviços, bem como na escolha dos equipamentos que seriam objeto de parceria, entendo que o tema foi exaurido pela análise depreendida pela AJCE, bem como pela PFM, quanto à demonstração de estarem, estas decisões, dentro dos limites do poder discricionário próprio à Administração Pública. Assim, considero superados estes apontamentos.

Quanto à alegada falta de critérios relacionados às equipes mínimas e aos parâmetros técnicos utilizados para fixação das metas de produção, acolho a justificativa da Pasta de que foram consideradas a capacidade instalada das unidades, a manutenção dos serviços atualmente oferecidos segundo diretrizes e protocolos da SMS e garantia da devida habilitação e credenciamento junto ao Ministério da Saúde. Em relação aos dados técnicos, acolho as informações encaminhadas pela Origem que demonstram os critérios para dimensionamento de equipes mínimas.

Quanto aos demais apontamentos levantados pela Auditoria, que se repetem, em sua maioria, para os diferentes Chamamentos deflagrados pela Secretaria Municipal da Saúde, destacam-se aqueles relativos à divergência dos critérios adotados por SMS para obtenção das estimativas de custos e de quantidade de equipes necessárias à prestação dos serviços, aos critérios editalícios para a qualificação financeira e técnica das Organizações Sociais, bem como apontamentos relativos à deficiência nos critérios de penalização e repactuação dos contratos.

Embora tais apontamentos indiquem a necessidade de melhorias a serem empreendidas pela Pasta em futuros procedimentos semelhantes, entendo que estas não possuem força suficiente para ensejar a irregularidade dos mesmos, por revestirem-se de divergências com parâmetros adotados pela SMS ou de impropriedades que não implicam, diretamente, em prejuízos à Administração.

É importante destacar que este Tribunal analisou e acompanhou os Editais de Chamamento Público em julgamento antes da assinatura do respectivo contrato de gestão e que o Eminente Relator da matéria entendeu por não suspender os certames, optando, assim, pela possibilidade de assinatura dos contratos.

Em relação aos **Contratos de Gestão** adjacentes aos Chamamentos Públicos acima elencados, destaco que os 10 (dez) idênticos apontamentos trazidos por AUD merecem as seguintes observações:

Sobre o apontamento quanto à fragilidade de justificativa, apontou a **AJCE** – Assessoria Jurídica de Controle Externo, tratar-se de **decisão discricionária** da Administração a escolha pelo contrato de gestão em detrimento da prestação direta dos serviços.

AUD considerou **sanado** o apontamento sobre a ausência no PA de parecer circunstanciado pelo Conselho de Administração da entidade qualificada como OS (Organização Social).

A **AJCE** também **afastou** o apontamento relativo ao elemento de despesa utilizado, pois entendeu que por não se enquadrarem em terceirização, os contratos de gestão não devem ser computados no cálculo de despesa com pessoal para efeito de apuração dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sobre o item de que não há vedação no Contrato de Gestão da atuação da OS como entidade interposta na contratação de médicos e outros profissionais, a própria **AUD e AJCE** entenderam que a questão **restou superada** com a edição da Lei 13.429/2017, em que a terceirização da atividade-fim foi permitida para todas as atividades e o entendimento do STF, em tese de repercussão geral, de que é lícita a terceirização em todas as etapas do processo produtivo, seja meio ou fim.

A ausência de alguns dados, notadamente, a qualificação dos fundadores e integrantes de sua Diretoria e dos Conselhos Administrativo e Fiscal das Organizações Sociais, no site CENTS (Cadastro Municipal Único de Entidades Parceiras do Terceiro Setor), podem ser **considerados como sanados**, em que pese terem sido completados posteriormente, conforme posicionamento de **AUD** nos autos do TC/001033/2018, aqui analisados e estendidos.

Quanto ao ponto da não realização do empenho global do valor do contrato de Gestão, **entendo como passível de relevação**, observando que foram feitos empenhos regulares e mensais, considerando a orientação fazendária recebida à época pelos gestores públicos.

Em relação **à falta de referência** no Contrato de Gestão ao inventário de bens móveis e imóveis realizado pela contratada e ausência do termo de permissão de uso, a **Administração** aponta que a ***Cláusula 3ª* do *Contrato*** trata dos bens e que o ***Subitem 3.10*** estabelece que, anualmente, deverá ocorrer a entrega do relatório atualizado do patrimônio das unidades.

Esclarece que o ***Item 7.2.4.1.a*** do Edital, ao contemplar autorização para vistoria técnica, alcançou o fim normativo do Decreto nº 52.858/11, quando exige que as entidades participantes conheçam as condições físicas e de infraestrutura das unidades de saúde, tendo sido esta, inclusive, condição essencial para a elaboração do plano de trabalho.

Quanto à ausência do termo de permissão de uso, o próprio instrumento contratual prevê tal Termo, sendo suficiente para validar o cumprimento das disposições dos artigos 14 e 15, da Lei Municipal nº 14.132/06.

Assim, considero que a Administração atendeu aos mandamentos legais, logo não há violação do dispositivo referente aos bens públicos, de modo que entendo **superado** o apontamento.

Quanto à *fragilidade nos parâmetros adotados para fixação dos limites das despesas com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social,* apontada por **AUD**, observo que os critérios estão estipulados nos subitens do contrato, estabelecendo como parâmetros a média dos valores praticados no mercado e a política salarial da Prefeitura do Município de São Paulo, de modo que somente a análise da execução contratual poderia evidenciar eventuais abusos na interpretação e aplicação desses critérios.

Por último, informa **AUD** que, *embora haja metas e prazos de execução estipulados no contrato, existem fragilidades nos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, em relação aos indicadores de qualidade e produtividade dos serviços.*

Explica a Origem que a matriz de indicadores de qualidade foi definida para promover a qualidade dos processos de trabalho nas unidades de saúde, como por exemplo no que diz respeito à qualidade das informações constantes de prontuários, fichas de atendimento ou mesmo de prestação de contas.

Afirma que a seleção dos indicadores buscou incentivar intervenções da Contratada visando à qualidade nos processos, tendo como finalidade os objetivos da Secretaria Municipal da Saúde.

Resume que, em alguns casos, os indicadores selecionados provocam integração entre OSS e SMS; em outros a qualidade da informação; e em outros a aferição da escuta dos usuários nas unidades de saúde e funcionamento dos conselhos gestores.

Quanto ao tema de *metas e indicadores*, acrescentaram as defesas que:

a) em relação às metas de produção, foram considerados os parâmetros oferecidos pela Coordenação da Atenção Básica e suas áreas técnicas em fevereiro de 2014 e buscou-se ter um número fixo, livre de variáveis dependentes, a fim de possibilitar o planejamento pela contratada;

b) o cálculo da meta de produção contemplou o Índice de Segurança Técnica, variáveis previstas no limite da legislação vigente, estabelecendo, ainda, como produção satisfatória a variação de até 15% da meta, aplicável para situações imprevistas como absenteísmo do paciente e eventos catastróficos;

c) apresentou exemplos de metas de produção para médico generalista, médico de clínicas básicas e equipes de saúde bucal;

d) os descontos por descumprimento das metas serão aplicados sobre o orçamento de custeio e que não há relação direta entre a redução das metas e a redução de custos.

Consta, ainda, que esses indicadores deveriam ser atualizados e modificados de acordo com as avaliações e o desenvolvimento das ações do contrato, de modo que a qualidade na prestação dos serviços seria aferida quando da avaliação pelas áreas técnicas e pelos resultados de estudos realizados na região.

Assim, considero que os indicadores estabelecidos no contrato, se avaliados e atualizados na periodicidade noticiada, se apresentam como ferramenta de aferição dos resultados pretendidos pela SMS, não restando motivação hábil a macular o instrumento, que impeça seu acolhimento.

Ao longo dos ajustes, foram firmados **aditivos** para o desenvolvimento de novas ações, todas correlatas ao objeto principal a serem fomentadas pela parceria estabelecida, dos quais foram elencados por AUD, como responsáveis, o Secretário de Saúde, à época e atual Ministro das Relações Institucionais, Alexandre Padilha e, posteriormente, Wilson Modesto Pollara, Secretário de Saúde, já na gestão do Exmo. Prefeito João Dória Jr.

Muitos dos questionamentos referentes aos **Termos de Aditamento**, em geral, nos autos tratados, estão relacionados à questionamentos aqui já enfrentados nos Editais e

Contratos elencados, tais como, inadequação do elemento de despesa, inventário prévio dos bens relacionados, metas e indicadores, por exemplo.

Os apontamentos referentes às irregularidades formais são passíveis de relevação, como argumentado e pleiteado pela PFM – Procuradoria da Fazenda Municipal, notadamente as relacionadas às publicações, empenhos insuficientes, comprovação de regularidade fiscal intempestivas, sem prejuízo de recomendações.

Detém-se, sinteticamente, com maior relevância, nos apontamentos abaixo:

a) Fragilidade nas justificativas para embasar os valores determinados nos TAs;

b) Empréstimos de recursos financeiros entre contas de diferentes contratos de gestão sob gerenciamento da OS.

As justificativas para os aditivos são, em sua maioria, para abertura de novas unidades não contempladas no primeiro momento, pela finalidade de incluir novos serviços, pela necessidade de alteração das condições de pagamento das despesas de custeio, ajustes e adequações aos Planos de Trabalho.

Para cada aditamento instrumentalizado, os planos orçamentários de custeio foram apresentados, prevendo os respectivos cenários e no tocante aos valores apontados, todos os levantamentos foram devidamente sopesados dentro da razoabilidade esperada.

Sobre o último item, a defesa informa que os valores de empréstimos entre contratos de gestão foram efetuados objetivando o cumprimento das obrigações assumidas com pontualidade, a fim de evitar o pagamento de juros e multas, tendo em vista o atraso recorrente nos repasses financeiros; e que todos os empréstimos efetuados com outros contratos de gestão foram devidamente regularizados, não gerando, portanto, qualquer ônus ao erário.

Como anotado pela AJCE, os apontamentos mais relevantes se referem à opção político-administrativa da Pasta, havendo consenso quanto à superioridade desse tipo de contratação em relação aos antigos convênios firmados com entidades da sociedade civil para prestação de serviços públicos.

Nestas circunstâncias, são defensáveis os atos praticados pelos responsáveis, até porque alguns deles não causaram impacto financeiro algum, ou seja, não alteraram o valor global inicialmente pactuado.

Ademais, em sede de análise, não há comprovação da existência de prejuízo, tampouco que os preços ajustados e pagos não foram adequados, ou que os serviços não foram efetivamente prestados, apesar das impropriedades argumentadas por **AUD**.

Nos termos do que preconiza a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), na interpretação de normas sobre gestão pública, devem ser levados em conta os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Nesse sentido, o parágrafo 1º do Artigo 22 citada legislação dispõe de maneira expressa que, em decisão sobre regularidade ou validade do ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas impostas, limitadas ou condicionadas à ação do agente público.

Por todo o exposto, entendo ser possível o **acolhimento excepcional dos Termos de Aditamento** já qualificados nos autos dos processos em epígrafe.

Os Acompanhamentos das **Execuções dos Contratos de Gestão nºs 05/2015, 18/2015 e 22/2016**, trazidos nos TC/002926/2018, TC/013202/2017 e TC/005246/2018, tiveram como responsável indicado por **AUD**, face aos apontamentos elencados, o Sr. Wilson Modesto Pollara, Secretário de Saúde à época.

As impropriedades destacadas por **AUD** são semelhantes e comportam entendimento geral acerca do tema, apesar do volume de atividades passíveis de controle envolvidas na gestão do objeto ajustado.

Considerando a complexidade do tema, dou foco especial na análise dos gastos do período abrangido e o sistema de controle efetivado.

O sistema de Avaliação de Acompanhamento dos Serviços de Saúde (Webbass) foi alimentado de dados relativos aos contratos de gestão, tais como relatório de despesas, de recursos humanos, de produção por unidade, prestações e contas etc.

Os testes realizados para verificar a conformidade das folhas de pagamento e concessão dos benefícios aos funcionários da OS não revelaram infringências; os controles de frequência dos funcionários via ponto eletrônico estão disponibilizados em parte, ou já integralmente nas unidades abarcadas; o Regulamento de Compras e Contratação de Obras e Serviços foi publicado a contento; na conferência física dos equipamentos selecionados para amostra, não foi encontrada irregularidade; no mesmo sentido na conferência dos itens e materiais de limpeza, quase em sua integralidade, nas unidades visitadas.

Dos serviços terceirizados contratados pela OS, houve o atendimento integral aos requisitos exigidos, em parte das execuções aqui colacionadas.

Foram abertas contas-correntes para recebimento de recursos financeiros, para haver a segregação por fontes de recursos municipal, federal e pagamentos de despesas com RH.

Foram entregues no prazo as prestações de contas respectivas, contendo os documentos exigidos contratualmente, como Termo de Responsabilidade; fluxo financeiro sintético mensal; extratos bancários das contas-correntes e de aplicações financeiras e certidões negativas INSS, FGTS e Receita Federal.

Os recursos e repasses previstos para a cobertura das despesas do contrato, nos períodos de abrangência definidos, foram suficientes.

Além das receitas dos repasses financeiros, houve receitas de rendimentos de aplicações financeiras e receitas correspondentes a devoluções diversas, possuindo saldo acumulado desde o início da execução contratual.

A não manutenção das equipes mínimas estabelecidas para os serviços do contrato de gestão tiveram o desconto incidente em repasse posterior, intempestivo, mas realizados, assim como a apresentação do relatório atualizado do patrimônio das unidades de saúde foi intempestiva, porém realizada.

Foram elaborados 7 (sete) relatórios pela CTA – Comissão Técnica de Acompanhamento, referentes aos trimestres compreendidos no período de setembro/2015 a maio/2017; foram enviados Relatórios Mensais de Avaliação, contendo, em linhas gerais, o

desempenho das unidades por linha de serviço, indicadores de qualidade e outras atividades desenvolvidas, tais como o Relatório de Vigilância Epidemiológica.

Dessa forma, os achados de **AUD** também demonstram a realização da prestação do serviço contratado, e não apenas as impropriedades observadas.

Porém, remanesceram falhas relacionadas aos controles internos que evidenciam fragilidades na fiscalização, comprometendo a regularidade das execuções abordadas nestes autos.

Ainda assim, há que se reconhecer que somente ao longo dos anos é que a Prefeitura acumulará dados e *expertise* para estudos analíticos mais profundos a respeito de sua execução, permitindo melhores e mais detalhadas aferições de cumprimento das obrigações pactuadas.

A captação e contratação de médicos, por exemplo, tem sido um desafio para as instituições, sendo mantidos todos os esforços na divulgação e procura ativa destes profissionais. Porém, a busca por médicos com interesse e experiência na atuação em saúde público/privado tem encontrado desafios complexos, notadamente para o atendimento às regiões periféricas de maior vulnerabilidade social da cidade de São Paulo.

Ademais, há deficiências históricas, relacionadas a falta de equipamentos e pessoal, que dificultam o trabalho dos agentes, o que deve ser levado em consideração por este Egrégio Tribunal, nos termos do que preconiza a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Nesse sentido, reportagem do jornal **Folha de São Paulo** do último domingo, 23/04/2023, veiculou estudo da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, em que se constatou a dificuldade da retenção de profissionais da área médica no serviço público, concluindo que:

> "Permanecer trabalhando exclusivamente no SUS (Sistema Único de Saúde) após o período de residência médica não é o objetivo da maioria dos profissionais de saúde. A competitividade salarial com o mercado privado e as condições de trabalho encontradas no setor público são os principais fatores que afastam os médicos residentes do SUS."

Essa distorção também ocorre dentro do próprio sistema público, uma vez que em hospitais de referência, tais como o Hospital São Paulo e o Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP, se torna possível a atração e manutenção de quadros médicos em razão do prestígio profissional decorrente da expressividade dessas instituições, ao passo que, nas bordas periféricas da cidade, essa retenção se torna muito mais desafiadora.

Destaca-se, ao final, que as gestões da Pasta da Saúde demonstraram preocupação com o aprimoramento dos procedimentos desenvolvidos nesse segundo ciclo dos contratos de gestão, mesmo não podendo classificá-los, ainda, como integralmente satisfatórios, diante dos problemas detectados no acompanhamento das execuções contratuais, considerando a complexidade ainda existente nesse tipo de parceria.

A partir do primeiro ciclo de contratações de Organizações Sociais de Saúde (OSS) pela Prefeitura de São Paulo, essa nova modelagem de atuação vem sendo constantemente aprimorada, tanto em termos da legislação, quanto em termos da gestão dessas parcerias. A

instauração de Chamamento Público, como processo de seleção das Organizações Sociais, por exemplo, foi uma das alterações mais significativas a serem destacadas.

Outros aprimoramentos envidados pela Administração nessa área incluem a criação de um sistema informatizado de acompanhamento dos Contratos de Gestão (WEBSAS), a reestruturação da área de gestão de contratos com a transformação de um Núcleo Técnico em uma Coordenadoria (Decreto 5.8548/2018), a reestruturação do acompanhamento e da aprovação dos Planos de Trabalho e Termos Aditivos para a inclusão das Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS) – Portaria 702/2018 prorrogada pela Portaria 732/2022 – e a atualização periódica dos indicadores dos Contratos de Gestão (Portaria 333/2022).

Nesta senda, considerando a dimensão da questão relativa à saúde na Cidade de São Paulo, **ACOLHO** os Editais de Chamamento e julgo **REGULARES os Contratos de Gestão** aqui analisados. Acolho, excepcionalmente, os **Termos de Aditamento** respectivos e, quanto às execuções contratuais **JULGO-AS IRREGULARES**, reconhecendo, entretanto, os **EFEITOS FINANCEIROS PRODUZIDOS**, tendo em vista o princípio da segurança jurídica, a inexistência da comprovação de qualquer forma de grave prejuízo ou dano ao erário, bem como de dolo, culpa, má-fé ou erro grosseiro por parte dos responsáveis.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro