ACO-UTR-400/2025

Processo	-	TC/009595/2018
Embargante	-	Fundação do ABC
Objeto	-	Embargos de declaração opostos em face do Acórdão da 44ª Sessão Ordinária Não Presencial de 21/06/2023 – Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal de Saúde e Fundação do ABC – Acompanhamento – Execução contratual – Verificar se o Contrato de Gestão 09/2015-SMS/NTCSS, cujo objeto é o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde São Mateus, está de acordo com o Plano de Trabalho, bem como a regularidade da prestação de contas

64ª Sessão Ordinária Não Presencial

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. SMS. AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE. 1. A inexistência de contradição, omissão, obscuridade ou erro material no julgado enseja o desprovimento dos embargos de declaração. CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, ora em sede de embargos de declaração, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer dos Embargos de Declaração opostos, em consonância aos pareceres dos órgãos preopinantes desta Corte de Contas.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao mérito, em negar-lhes provimento em razão da inexistência de contradição, omissão, obscuridade ou erro material no Acórdão combatido.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o arquivamento dos autos após o cumprimento das comunicações de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 23 de abril 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/gc

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 03/07/2025 15:09:34 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 31/07/2025 15:09:26 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 9595/2018

Objeto: Contrato de Gestão - Gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Rede Assistencial da (STS) São Mateus

Interessados: Secretaria Municipal da Saúde, Fundação do ABC, Wilson Modesto Pollara, Edson Aparecido Dos Santos, José de Filippi Junior, Maurício Marcos Mindrisz, Alexandre Rocha Santos Padilha, Maria Aparecida Batistel Damaia, Celia Cristina Pereira Bortoletto, Maria Bernadete Zambotto, Carlos Roberto Maciel, Elza de Santana Braga, Adriana Berringer Stephan e Fundo Municipal da Saúde

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMS. 1. Inexistência de contradição, omissão, obscuridade ou erro material no julgado ocasiona o improvimento dos embargos. CONHECIDOS. IMPROVIDOS.

RELATÓRIO

Trata o TC 9.595/2018 da análise dos Embargos de Declaração opostos pela Fundação ABC, em face do V. Acórdão proferido na 44ª Sessão Ordinária Não Presencial que decidiu nos seguintes termos (peça 137):

> Vistos e relatados englobadamente os processos TC/003270/2016 e TC/009595/2018, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.
> ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar irregular a execução do Contrato de Gestão 009/2015-SMS/NTCSS.
> ACORDAM, à unanimidade, em reconhecer os efeitos financeiros produzidos, tendo em vista o princípio da segurança jurídica, a inexistência de comprovação de qualquer forma de grave prejuízo ou dano ao erário, bem como de dolo, culpa, má-fé ou erro grosseiro por parte dos agentes responsáveis.
> ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

A Embargante afirma que, no Acórdão, ocorreu contradição, uma vez que, não restou claro se a Fundação ABC e a Municipalidade de São Paulo ficaram sujeitas às penalidades ou se os apontamentos consistiram em recomendações para os próximos exercícios, dificultando o entendimento do V. acordão e a

quitação integral das obrigações dos ordenadores da despesa e da formalização do ajuste.

A Assessoria Jurídica -AJ, opinou pelo conhecimento e não provimento dos Embargos de Declaração e pela não aplicação da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, uma vez que a Decisão embargada apresenta conteúdo puramente declaratório (peças 172/173).

A PFM requereu o não provimento dos Embargos de Declaração (peça 176).

Derradeiramente, a Secretaria Geral, peças 178 e 179, opinou pelo conhecimento e não provimento dos Embargos de Declaração e pela não aplicação da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

Este é o relatório.

VOTO

Em julgamento os Embargos de Declaração opostos pela Fundação ABC, em face do V. Acórdão proferido na 44ª Sessão Ordinária Não Presencial que julgou irregular a execução do Contrato de Gestão 009/2015-SMS/NTCSS firmado com a Secretaria Municipal da Saúde, reconhecendo, porém, os efeitos financeiros produzidos.

Em suas razões, a embargante questiona a suposta contradição ocorrida no v. Acórdão, entendendo que não restou claro se a Fundação ABC e a Municipalidade de São Paulo ficaram sujeitas a penalidades ou se os apontamentos consistiram em recomendações para os próximos exercícios, dificultando o entendimento do V. acordão e a quitação integral das obrigações dos ordenadores da despesa e da formalização do ajuste.

Preliminarmente, no tange à admissibilidade dos Embargos de Declaração opostos, estes preenchem os requisitos regimentais de admissibilidade, inclusive quanto à tempestividade, conforme previsto no art. 144 e seguintes do Regimento Interno desta C. Corte de Contas, devendo ser conhecidos.

Quanto ao mérito, de pronto, vislumbra-se a improcedência das alegações apresentadas pela Embargante, tendo em vista a inexistência de "qualquer espécie de "contradição" prevista no artigo 144 do Regimento Interno desta E. Corte de Contas, ou mesmo ofensa ao artigo 1.022, § único, inciso II, c/c artigo 489, §1º, inciso IV, ambos do CPC/2015, que ensejasse a complementação do

V. Acórdão por meio de embargos de declaração", como bem asseverou a douta Secretaria Geral.

Observa-se, na verdade, a tentativa do Embargante de rediscutir a matéria pelas vias inadequadas, uma vez que os Embargos de Declaração não se prestam a rediscutir a matéria para reforma do julgado. Porém, visa corrigir vícios da Decisão ou Acórdão quando estes apresentarem obscuridade, contradição, omissão ou erro material.

O v. Acórdão embargado, de fato, traz caráter declaratório, visto que não determinou nenhuma responsabilização pessoal aos servidores envolvidos, aplicação de penalidades ou multa, inclusive em relação à própria Embargante, reconhecendo os efeitos financeiros produzidos pelos atos examinados, inexistindo qualquer dúvida em seus termos.

Diante de todo o exposto, em consonância aos pareceres dos órgãos preopinantes desta Corte de Contas, **CONHEÇO** dos Embargos de Declaração opostos e, no mérito, **NEGO-LHES PROVIMENTO**, em razão da inexistência de contradição, omissão, obscuridade ou erro material no v. Acórdão combatido.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

Este é o meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 09/05/2025 13:12:40 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

ACO-UTR-282/2023

Processo - TC/009595/2018
Contratante - Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal de Saúde
Contratada - Fundação do ABC
Acompanhamento da execução do Contrato de Gestão 009/2015-SMS/NTCSS
Objeto - Verificar se o ajuste, cujo objeto é o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde São Mateus, está de acordo com o Plano de Trabalho, bem como a regularidade da prestação de contas

44ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO DE GESTÃO. SMS. Gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/003270/2016 e TC/009595/2018, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar irregular a execução do Contrato de Gestão 009/2015-SMS/NTCSS.

ACORDAM, à unanimidade, em reconhecer os efeitos financeiros produzidos, tendo em vista o princípio da segurança jurídica, a inexistência de comprovação de qualquer forma de grave prejuízo ou dano ao erário, bem como de dolo, culpa, má-fé ou erro grosseiro por parte dos agentes responsáveis.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor "ad hoc" e DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 21 de junho de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/smv

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 18/07/2023 15:25:37 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 24/07/2023 10:27:18 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 3.270/2016 - Edital de Chamamento Público 021/2014-SMS.G/NTCSS, Contrato de Gestão 009/2015-SMS/NTCSS, e Termos de Aditamento 001/2015 e 002/2016

TC 9.595/2018 – Execução Contrato de Gestão 009/2015-SMS/NTCSS

Interessado: Secretaria Municipal de Saúde (SMS), Organização Social Fundação do ABC (FUABC)

Responsáveis:

Objeto: Prestação de serviços técnicos especializados de operacionalização, gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde Santo Amaro/Cidade Ademar

EDITAL DE SELEÇÃO. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. SMS. O Processo de Seleção, o Contrato de Gestão e os termos aditivos, de fato, poderiam ter sido melhor elaborados e estruturados, prevendo objetivamente as justificativas, as metas e os indicadores a serem acompanhados, entretanto, nos elementos presentes foi possível identificar, ainda que questionáveis, os mecanismos de gestão a serem adotados. REGULARES o Processo de Seleção nº 021/2014-SMS.G/NTCSS, o Contrato de Gestão nº 009/2015 e os Termos Aditivos nºs 001/2015 e 002/2016. Determinações.

RELATÓRIO

Trata o **TC 3.270/2016** de análise do Procedimento de Seleção, Edital

de Chamamento Público 021/2014-SMS.G/NTCSS, fls. 17/30, do decorrente Contrato de Gestão 009/2015-SMS/NTCSS, fls. 156/170 e dos respetivos Termos de Aditamento 001/2015, fls. 189/190 e 002/2016, fls. 267/269, chamamento público promovido pela Secretaria Municipal da Saúde que originou o mencionado Contrato convencionado entre a Secretaria Municipal da Saúde – SMS e a OS, Fundação do ABC, cujo objeto é o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde (STS) São Mateus.

A Coordenadoria IV, elaborou o relatório de fls. 290/318v, apresentando os seguintes apontamentos:

Edital de Chamamento Público nº 021/2014/-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 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 - A forma de cálculo do valor global evidenciada pelo NTCSS adota e atualiza as despesas atualmente incorridas nas unidades, sem que tenha sido realizada análise crítica desses valores (subitem 2.7.f);

4.7 - Ausência no PA das publicações do Edital de Chamamento Público, especialmente em jornal diário de grande circulação (item 2.9);

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

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

4.10 - O critério de julgamento estabelecido no Edital não atende o DM 52.858/11, visto que não leva em consideração o conteúdo técnico do Programa de Trabalho e não constaram justificativas para pontuação dos itens experiência, documento técnico e proposta financeira (subitem 2.10.f);

4.11 - Abertura, sem previsão legal, de prazo para recebimento de nova proposta após a desclassificação da OS (item 3.2);

4.12 - Não há detalhamento no Plano Orçamentário de Custeio do valor orçado para despesas com “Coordenação Técnica Administrativa” (item 3.4.b);

4.13 - Não há definição de metas no plano de trabalho (subitem 3.4.c);

4.14 - O plano de trabalho apenas define indicadores para o

acompanhamento epidemiológico das ações de saúde, não permitindo avaliação de desempenho e de qualidade na prestação dos serviços (subitem 3.4.d);

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

4.16 - Não há evidência no PA de que a decisão dos recursos interpostos foi submetida ao titular da Secretaria (item 3.12).

Contrato de Gestão nº 009/2015-SMS/NTCSS

8.1 - Fragilidade na justificativa apresentada para a contratação, 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 - Insuficiência do valor empenhado previamente para atender à despesa prevista para o exercício (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, 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 - Ausência de inventário prévio dos bens objeto da permissão e 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).

Termo Aditivo nº 001/2015 ao Contrato de Gestão nº 009/2015-SMS/NTCSS:

9.1 - O Termo de Aditamento nº 001/2015 assinado pelas partes não foi juntado no processo administrativo (item 2.1);

9.2 - Fragilidade na justificativa apresentada para celebração do aditamento, por incluir recursos a título de custeio para pagamento de 13º salário referente ao período janeiro a julho de 2015, anterior à vigência do contrato de gestão em análise (item 3.1);

9.3 - Ilegibilidade do detalhamento do valor orçado para pagamento

do 13º salário dos funcionários sub-rogados e detalhamento insuficiente de investimento e custeio para a implantação da Rede Hora Certa São Mateus, por não demonstrar o critério utilizado para quantificar e orçar os materiais e equipamentos relacionados (item 3.2 e 3.5.b);

9.4 - A Assessoria Jurídica da SMS não se manifestou acerca do acréscimo de recursos de investimento e custeio para a implantação da Rede Hora Certa São Mateus (item 3.3);

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 - Insuficiência do valor empenhado para atender à despesa prevista para o exercício (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).

Ademais, consideramos que o objeto do Termo de Apostilamento nº 001/2015 demandaria a lavratura de Termo de Aditamento (item 8).

Termo Aditivo nº 002/2016 ao Contrato de Gestão nº 009/2015-SMS/NTCSS:

9.1 - Insuficiência no detalhamento e embasamento dos valores pela ausência de estimativa prévia do impacto relativo aos novos quadros de

pessoal e metas propostos para o aditamento (item 3.2);

9.2 - Não comprovação da regularidade jurídico-fiscal e da satisfatória situação econômico-financeira para celebração do termo aditivo (item 3.4);

9.3 - Ausência de detalhamento da despesa orçada para locação de equipamentos (item 3.5.b);

9.4 - Não foram apresentados dados técnicos referenciais que justificassem as metas de produção estabelecidas para as unidades envolvidas no TA, não havendo, portanto, evidências de que sejam indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço (item 3.5.c);

9.5 - Não consta no processo administrativo análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e a respectiva aprovação com 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 - Insuficiência do valor empenhado para atender à despesa prevista para o exercício (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 - Ausência de cláusula que discrimine, expressamente, os bens públicos cujo uso será permitido na UBS Jardim das Laranjeiras (item 7.3);

9.10- Não consta no processo administrativo inventário prévio dos bens permitidos na unidade UBS Jardim das Laranjeiras (item 7.4).

Oficiada a SMS e intimada o representante legal da Fundação do

ABC, somente a SMS apresentou esclarecimentos às fls. 361 e seguintes, acompanhados de documentos.

A Coordenadoria IV, às fls. 416/426, analisou os esclarecimentos e documentos apresentados e concluiu que o item 4.7 (Processo de Seleção), identificado na manifestação sob 2.7, foi superado; os apontamentos dos itens 2.16 e 2.27, respectivamente, 4.16, Processo de Seleção e 9.1, Termo Aditivo 001/2015, ambos do relatório anterior, foram sanados; parcialmente sanados, os apontamentos dos itens 2.29 e 2.37, respectivamente, 9.3, relativo ao Aditivo 001/2015 e 9.2, referente ao Aditamento 002/2016, ratificados, integralmente os demais apontamentos.

A AJCE apresentou manifestação em pareceres acostados às fls. 427/432, sugerindo a intimação dos responsáveis.

Intimados, José de Filippi Junior e o representante legal de Alexandre Rocha Santos Padilha, apresentaram defesas, respectivamente às fls. 448/453 e 462/463.

A Coordenadoria IV ratificou os apontamentos remanescentes em relação às análises iniciais (fls. 290/318v).

A AJCE, em pareceres às fls. 472/476v e 478/478v, relativo à alegação do Sr. Alexandre Rocha dos Santos Padilha, de que não tinha nenhuma ingerência sobre as decisões tomadas pela Comissão Especial de Seleção, posicionou-se no sentido de que este deverá figurar no presente

processo, em razão de ter ocupado o cargo de Secretário de Saúde Municipal, inclusive para garantia do contraditório e da ampla defesa, e, sobre o mérito, reiterou a manifestação anterior.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 481/490, requereu o acolhimento dos instrumentos em análise, relevando-se eventuais impropriedades formais, ou, subsidiariamente o reconhecimento dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais dos atos realizados.

A Secretaria Geral concluiu pela irregularidade do Edital de Chamamento Público nº 021/2014/-SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão nº 009/2015-SMS/NTCSS e dos Termos de Aditamento 001/2015 e 002/2016.

O **TC 9.995/2018** trata do acompanhamento da execução do Contrato de Gestão nº R009/2015 - SMS/NTCSS celebrado entre o Município de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), e a organização social Fundação do ABC (FUABC), tendo por objeto o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial Supervisão Técnica de Saúde São Mateus.

Em análise inicial, a Subsecretaria de Controle Externo, concluiu pela existência de impropriedades, apresentando das seguintes conclusões:

4.1. Ausência de reuniões da CTA no período de jan/18 a ago/18, em infringência à cláusula 6.5.1 do contrato de gestão (subitem 3.2.2);

4.2. Intempestividade das reuniões da CTA no período de dez/15 a dez/17, em desacordo com a cláusula 6.5.1 do contrato de gestão (subitem 3.2.2);

4.3. Ausência de reuniões semestrais da CAF referentes aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, em violação às cláusulas 6.6 e 6.6.1 contrato de gestão (subitem 3.2.3);

4.4. Intempestividade da reunião da CAF referente ao exercício de 2015, em desacordo com a cláusula 6.6.1 do contrato de gestão (subitem 3.2.3);

4.5. Não entrega à SMS, por parte da Contratada, do relatório de inventário de bens das unidades do CG relativo ao ano de 2016, em desacordo com a cláusula 3.11 (subitem 3.2.5);

4.6. Ausência de comunicação à SMS, por parte da Contratada, das aquisições de bens móveis ocorridas durante a vigência do contrato, em infringência à cláusula 3.3 do contrato de gestão (subitem 3.2.5);

4.7. Verificação de impropriedades no controle dos bens permanentes das unidades: AMA/UBS integrada Jd. das Laranjeiras; UBS Jd. Conquista II; AMA/UBS integrada Jd. Conquista III; UBS Jardim Carrãozinho; Hospital Rede Hora Certa São Mateus e AMA/UBS integrada Jd. Tietê I (subitem 3.2.5.1);

4.8. Ausência de lançamento de 57 itens de bens móveis no inventário de 2018 apresentado pela OS, cujo valor totaliza R$ 146.723,06 (subitem 3.2.5.2);

4.9. Déficit no número de profissionais contratados em relação ao mínimo previsto para as unidades do CG, em desacordo com o plano de trabalho pactuado (subitem 3.3.2);

4.10. Fragilidade no controle de ponto nas unidades do CG, pois esse é realizado de forma manual, possibilitando o preenchimento antecipado da folha de presença (subitem 3.3.3);

4.11. Marcação antecipada de horários de saída nas folhas de presença de profissionais médicos nas unidades: AMA/UBS integrada Jd. das Laranjeiras;

4.12. Ausência de aprovação pela SMS e de publicação no DOC de Regulamento de Compras e Contrações da Contratada no âmbito do CG, em desacordo com o art. 19 da LM nº 14.132/06 e com o art. 49 do DM nº 52.858/11 (subitem 3.4.1);

4.13. Ausência da justificativa prevista na cláusula 4.3.6 do CG para a contratação de empresa para prestar serviços médicos terceirizados (subitem 3.4.2);

4.14. Não atendimento pela Contratada ao disposto no inciso II do art. 15 do Regulamento de Compras aplicado, pois em todos os procedimentos de contratação analisados não houve a reserva de recursos financeiros prevista (subitem 3.4.2);

4.15. Não atingimento de metas de produção de exames de imagem pelo prestador de serviço terceirizado nos meses de set/18 (3 metas) e out/18 (4 metas) (subitem 3.4.3);

4.16. Ausência de condições de acessibilidades a portadores de deficiência física nas dependências da UBS Jd. Conquista II, identificada em visita realizada (subitem 3.5.2);

4.17. Não atendimento das regras de horário de descanso previstas no § 1º do art. 8º da Lei nº 3999/61, identificado nas visitas às unidades AMA/UBS Jd. das Laranjeiras, PA São Mateus e AMA/UBS

Conquista II, pois na clínica médica são atendidos no máximo 8 pacientes/hora e na pediatria 7 paciente/hora (subitem 3.5.3);

4.18. Fragilidade no controle exercido pela CPCS sobre as prestações de conta mensais da OS, realizadas pelo sistema WebSAASS, devido existência de balancetes alterados após a entrega da prestação de contas (subitem 3.6.2.b);

4.19. Ausência, nos processos de pagamento relacionados aos CG, de justificativa para R$ 12.353.245,60 repassados a menor que o previsto à OS no período analisado (subitem 3.6.3);

4.20. Insuficiência dos empenhos emitidos no início dos exercícios de 2016, 2017 e 2018 para fazer frente às despesas previstas para esses períodos, em desacordo com os artigos 60 e 61 da LF nº 4.320/64 (subitem 3.6.3);

4.21. Atrasos recorrentes, no período analisado, nos repasses de recursos por parte da SMS à Contratada, em desacordo com a cláusula 7.3.1 do CG (subitem 3.6.3);

4.22. Descumprimento, por parte da OS, da cláusula 7.2.5 do CG, por não respeitar o prazo de 48 horas para transferir para as contas específicas do contrato os recursos recebidos em 08.09.17 por meio da NLP 171.326 (subitem 3.6.3);

4.23. Transferências a menor, por parte da OS, dos recursos recebidos da SMS para as contas específicas do CG, que totalizaram R$ 921.843,65 no período analisado, em desacordo com a cláusula 7.2.5 do CG (subitem 3.6.3.1);

4.24. Não realização, por parte da SMS, de retenções de recursos para adequar o fluxo financeiro do contrato, em desacordo com o previsto na cláusula 7.3.4 do CG (subitem 3.6.5.a);

4.25. Não comprovação, por parte da Contratada, da relação de pertinência com o objeto contratual do valor de R$ 973.867,20 das despesas realizadas em dez/17 (subitem 3.6.5.b);

4.26. Ausência e atrasos nas avaliações da CTA quanto à produtividade das linhas de serviço e aos indicadores de qualidade do CG, em infringência às cláusulas 10.2.4 e 10.3.2 (subitens 3.7.2 e 3.7.3)".

Na sequência a Origem, a Contratada e os responsáveis[1] foram oficiados/intimados para apresentação de justificativas.

Ao analisar as justificativas apresentadas, a Auditoria considerou superado o item 4.13, rerratificou o item 4.25[2] e manteve os demais apontamentos.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, preliminarmente, quanto à responsabilidade do Sr. José de Filippi Junior, que ocupava o cargo de Secretário à época da contratação, assinalou que a Auditoria não indicou os

[1] Secretaria Municipal de Saúde (na pessoa do Sr. Secretário à época :Edson Aparecido Santos), Representante legal da Fundação ABC, Wilson Modesto Pollara, José de Filippi Junior, Mauricio Marcos Mindrisz, Alexandre Rocha Santos Padilha, Maria Aparecida Batistel Damaia, Celia Cristina Pereira Bortoletto, Maria Bernardete Z. Vianna, Carlos Roberto Maciel, Elza Santana Braga e Adriana Beninger Stephan

[2] Com a rerratificação, o item 4.25 passou a ter a seguinte redação: "Não comprovação, por parte da Contratada, da relação de pertinência com o objeto contratual do valor de R$ 927.169,44 das despesas realizadas em dez/17".

responsáveis, especificamente, para cada irregularidade apontada, sendo que o ex-Secretário foi indicado em referência à contratação, como ordenador da despesa e signatário do ajuste.

Nesse sentido, apenas dois, dos apontamentos feitos nestes autos podem ser relacionados à contratação, quais sejam: (i) ausência de aprovação pela SMS e de publicação no DOC de Regulamento de Compras e Contratações da Contratada (item 4.12) e ausência de justificativa prevista na cláusula 4.36 do Contrato para a contratação de empresa para prestar serviços médicos terceirizados (item 4.13), este último já superado pela Auditoria e também afastado pela AJCE.

Ainda em relação a esses pontos, a AJCE assinalou que o prazo para que a OS submeta o Regulamento de Compras é de 75 dias e o prazo para publicação no DOC é de 90 dias, contados da assinatura, sendo que o Sr. José de Filippi Junior permaneceu no cargo apenas 12 dias após a assinatura do ajuste, e antes do início da vigência contratual, só podendo ser responsabilizado por essa impropriedade caso tenha praticado alguma ação ou omissão neste período, o que não foi apontado nestes autos.

No mais, acompanhou a Auditoria e opinou pela irregularidade da execução do contrato de gestão ora analisado.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da execução do ajuste em exame, relevando-se as eventuais impropriedades apontadas, ou, subsidiariamente, a aceitação dos efeitos jurídicos

pretéritos, em nome do princípio da segurança jurídica e em virtude da inocorrência de prejuízo ao erário.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento da Execução do Contrato de Gestão nº 009/2015 - SMS/NTCSS.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento o Edital de Chamamento Público 021/2014-SMS.G/NTCSS, o decorrente Contrato de Gestão 009/2015-SMS/NTCSS e os respetivos Termos de Aditamento 001/2015 e 002/2016, bem como a execução contratual.

O instrumento em questão foi firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde – SMS e a OS, Fundação do ABC, cujo objeto é o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde (STS) São Mateus.

De início, registro que este Órgão Pleno em julgamento realizado na 3273ª Sessão Ordinária, ocorrida no último dia 03 de maio, julgou regulares os processos 2.926/2018, 13.202/2017, 5.246/2018 e 656/2017, envolvendo o 2º ciclo dos contratos de gestão, sendo que aqueles relacionados acompanhamento das execuções contratuais, nos quais foram aceitos os

efeitos financeiros, possuíam apontamentos semelhantes aos tratados nestes autos.

A instrução processual revelou apontamentos que passo a examinar, mantendo-se a numeração apresentada pela Auditoria.

Edital de Chamamento Público 021/2014-SMS.G/NTCSS:

2.1. 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 4.1).

Sobre esse apontamento, a Origem alega que estudos comparativos entre unidades de gestão de SMS e unidades de contrato de gestão necessitam de metodologia de pesquisa bem estabelecida e que não dispõe ainda de estudos comparativos no Município de São Paulo.

Ressalta que a opção pela contratação das Organizações Sociais, por meio de Contratos de Gestão, se iniciou em 2007 e que a própria Secretaria de Saúde foi estruturada para responder às necessidades de gestão através de contratos e convênios e que as regras constantes dos novos contratos já estão promovendo melhor controle sobre a produção, qualidade e dispêndios financeiros.

Em que pese a ausência de dados objetivos para justificar a escolha

pelo contrato de gestão, entendo que o modelo implementado encontra respaldo na legislação e o serviço não pode sofrer solução de continudiade, de modo que acompanho a manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo no sentido de que a decisão pelo contrato de gestão é uma escolha política discricionária do Poder Executivo, restando, assim, superado o apontamento.

2.2. Fragilidade na escolha dos indicadores de avaliação da qualidade dos serviços, descritos no item V do Anexo V do Edital de Chamamento (item 4.2).

Sobre esse apontamento, a Origem alega que a seleção dos indicadores buscou incentivar intervenções da Contratada que visem à qualidade nos processos de trabalho nas unidades de saúde, para a consecução de objetivos de SMS.

Acrescenta que em alguns casos os indicadores promovem a integração de ações de educação permanente, qualidade do registro de informação, pesquisa de satisfação do usuário e funcionamento dos Conselhos Gestores, ressaltando que esses indicadores são acompanhados mensalmente e avaliados trimestralmente, sendo passíveis de atualização e modificação de acordo com as avaliações e o desenvolvimento das ações do contrato.

Conforme esclarecido pela Origem, os indicadores são acompanhados mensalmente e avaliados trimestralmente, sendo passíveis

de atualização e modificação de acordo com as avaliações e o desenvolvimento das ações do contrato.

Ademais, considerando que a seleção dos indicadores buscou incentivar intervenções da Contratada junto aos processos de trabalho, entendo que apenas a análise da execução contratual poderia demonstrar inconsistências quanto à utilização dos indicadores, de modo que, no presente exame, entendo superado o apontamento.

2.3. 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 (item 4.3).

Sobre esse apontamento, a Origem afirma que foram consideradas, além da capacidade instalada das unidades, a manutenção dos serviços atualmente oferecidos segundo diretrizes e protocolos de SMS, bem como do Ministério da Saúde para garantir a continuidade e até mesmo aumentar o financiamento federal para serviços da Atenção Básica, ressaltando que o Anexo V – Descrição Técnica, parte do edital, integra também o contrato.

Quanto ao dados técnicos, acolho as informações encaminhadas pela Origem que demonstram os critérios para dimensionamento de equipes mínimas.

O que se depreende deste apontamento é que as metas de produção

estabelecidas poderiam ser melhor fundamentadas a fim de justificar os quantitativos definidos pela Administração, de modo que apenas uma análise da execução contratual seria possível responder sobre a consistência do que restou planejado.

Considerando que este Tribunal realizou uma auditoria operacional no TC 11.088/2018 determinando que a Secretaria Municipal da Saúde apresentasse um Plano de Ação para correção das irregularidades e aprimoramento de procedimentos visando solucionar vários dos problemas constatados na execução dos Contratos de Gestão, deixo de fazer qualquer determinação a respeito dos apontamentos que tenham incidência com a realização do contrato.

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

Sobre esse apontamento, a Origem alega que o objetivo da repactuação de metas de produção e de recursos humanos prevista na cláusula 10.2.6 é exatamente a revisão das necessidades de saúde da região, pois é consenso entre os técnicos que eventual redução de metas necessita de uma revisão de todo o planejamento da unidade, do dimensionamento da equipe, da organização dos processos, para a compreensão dessa situação e o ajuste, ou até mesmo a revisão do contrato de gestão.

Entendo que a revisão das necessidades de saúde da região a fim de possibilitar a repactuação de metas de produção e de recursos humanos representa uma alternativa para manter continuamente o contrato atualizado.

Considerando, inclusive, que a Origem acompanha mensalmente os indicadores e promove uma avaliação trimestral das ações, me parece adequada a previsão contratual, de modo que entendo superado o apontamento.

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

Sobre esse apontamento, a Origem alega que, devido à ausência de entidades de classe que auxiliassem a definição dos índices previstos no edital, ampliará os estudos por meio de análises de demonstrações contábeis de entidades análogas.

Esclarece, contudo, que adota os índices usualmente aceitos por não encontrar, na doutrina ou jurisprudência, índices voltados a entidades privadas sem fins lucrativos, garantindo a participação a todas as entidades que já mantêm contrato de gestão com SMS.

Considerando a ausência de dados disponíveis no mercado e que a Origem adota os índices usualmente aceitos por parte da municipalidade, me parece razoável considerar superado o apontamento.

2.6. A forma de cálculo do valor global evidenciada pelo NTCSS adota e atualiza as despesas atualmente incorridas nas unidades, sem que tenha sido realizada análise crítica desses valores (item 4.6).

Sobre esse apontamento, a Origem informa que a metodologia adotada levou em contas as despesas fornecidas pelas Coordenadorias Regionais de Saúde – CRS e, quando não existentes, foram buscadas no CADTERC, ressaltando que tais informações foram prestadas com base em contratos firmados, sendo, portanto, os valores reais despendidos.

Verifico que o valor global apresentado levou em consideração as despesas fornecidas pelas Coordenadorias Regionais de Saúde – CRS e as disponíveis no CADTERC que, embora não tenham sofrido uma análise crítica de seus valores, podem ser consideradas para efeito de composição do ajuste, de modo que entendo superado o apontamento.

2.8. Ausência de descrição no Edital dos bens e equipamentos destinados ao cumprimento do objeto do contrato (item 4.8).

Sobre esse apontamento, a Origem informa que o Anexo II – Autorização para vistoria técnica teve por finalidade permitir que as Organizações Sociais tomassem conhecimento das condições das instalações físicas e infraestrutura, no entanto, os bens só seriam transferidos na assinatura do contrato, por meio de permissão de uso, com obrigação de apresentar inventário anual de bens.

Conforme analisado no TC 3.746/2016, a possibilidade de Vistoria Técnica pelas Organizações Sociais interessadas permite uma certa ponderação a respeito deste assunto, já que o inventário disposto no Edital de Chamamento Público não exclui as possibilidades de Vistoria Técnica e de Inventário de Bens no instrumento contratual, de modo que relevo o presente apontamento.

2.9. As metas adotadas no Edital não estão embasadas e os indicadores estabelecidos não permitem a apuração da qualidade dos serviços (item 4.9).

Sobre esse apontamento, a Origem informa que por meio da avaliação dos indicadores é possível aferir a qualidade dos serviços e implementar as modificações, de acordo com as necessidades da região.

Em relação a essa divergência, reitero a análise constante do item 2.2 em que considerei que os indicadores estabelecidos no contrato, avaliados e atualizados na periodicidade noticiada, se apresentam como ferramenta de aferição dos resultados pretendidos pela SMS, de modo que entendo superado o apontamento.

2.10. O critério de julgamento estabelecido no Edital não atende o DM 52.858/11, visto que não leva em consideração o conteúdo técnico do Programa de Trabalho e não constaram justificativas para a pontuação dos itens experiência, documento técnico e proposta

financeira (item 4.10).

Sobre esse apontamento, a Origem informa que o item 8 do Edital trata dos critérios de classificação e julgamento, de modo que seus subitens descrevem com precisão os critérios de classificação e julgamento, subitens 8.1 e 8.2, respectivamente. Portanto, estes foram os itens do edital levados a cabo para fins de pontuação, ressaltando, ainda, que o maior desafio foi definir critérios objetivos.

Em relação à dúvida levantada, observo que não consta dos autos eventuais impugnações a respeito do critério de classificação e julgamento previsto no Edital, sendo motivo suficiente para superar o o apontamento, visto que não acarretou prejuízo aos participantes da licitação.

2.11.Abertura, sem previsão legal de prazo para recebimento de nova proposta após a desclassificação da OS (item 4.11).

Sobre esse apontamento, a Origem informa que a ata de julgamento, juntada à fl. 725 dos autos, demonstra que o ato foi fundamentado no art. 48 § 3º, da Lei 8666/93, o que faculta o prazo de 08 (oito) dias para apresentação da nova proposta.

Verifico que o dispositivo mencionado pela Origem possibilita a reabertura de prazo para apresentação de nova documentação ou de outras propostas, de modo que acolho as justificativas apresentadas para considerar superado o apontamento.

2.12.Não há detalhamento no Plano Orçamentário de Custeio do valor orçado para as despesas com "Coordenação Técnica Administrativa" (item 4.12).

Sobre esse apontamento, a Origem juntou o Plano Orçamentário de Custeio às fls. 376/378, entretanto, a Auditoria entendeu que não houve o detalhamento necessário na documentação juntada, mantendo, assim, o o apontamento.

Considerando que a Origem apresentou o Plano Orçamentário de Custeio e que não houve qualquer glosa por parte da Auditoria, me parece que o apontamento pode ser superado.

2.13.Não há definição de metas no plano de trabalho (item 4.13).

Sobre esse apontamento, a Origem alega que as metas foram definidas pela Secretaria e consta no Termo de Referência parte integrante do Chamamento.

Quanto à divergência que se apresenta, verifico que a questão restou esclarecida, na medida em que a Origem informa que as metas constam do Termo de Referência, integrante do Edital de Chamamento, de modo que considero superado o apontamento.

2.14.O plano de trabalho apenas define indicadores para o

acompanhamento epidemiológico das ações de saúde, não permitindo avaliação de desempenho e de qualidade na prestação dos serviços (item 4.14).

Sobre esse apontamento, a Origem informa que os indicadores de qualidade estão estabelecidos no Anexo III, fl. 370.

Entendo que a avaliação de desempenho e de qualidade na prestação dos serviços seria realizada na periodicidade noticiada pela Origem, mensal e trimestral, que se apresenta como ferramenta de aferição dos resultados pretendidos, de modo que entendo superado o apontamento.

2.15.No julgamento dos programas de trabalho não foram observados os critérios de economicidade e de otimização dos indicadores objetivos de eficiência e qualidade dos serviços (item 4.15).

Sobre esse apontamento, a Origem informa que os Programas de Trabalho foram classificados e julgados pelo critério de menor valor global, levando em conta a avaliação da eficiência da proposta classificada.

Em relação à dúvida levantada, observo que não consta dos autos eventuais impugnações a respeito do julgamento dos Programas de Trabalho, sendo motivo suficiente para superar o o apontamento, visto que não acarretou prejuízo aos participantes da licitação.

2.16.Não há evidências no PA de que a decisão dos recursos

interpostos foi submetida ao titular da secretaria (item 4.16).

Sobre esse apontamento, a Origem informa que a decisão da comissão, embora não tenha sido objeto de insurgência por parte das entidades interessadas, fora convalidada por meio do despacho publicada no Diário Oficial de de agosto de 2016, página 73.

Para a Auditoria, a documentação acrescida possibilitou o saneamento da falha.

Contrato de Gestão nº 09/2015-SMS.G/NTCSS:

2.17.Fragilidade na justificativa apresentada para a contratação, 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 8.1).

Sobre a fragilidade na justificativa apresentada para a contratação, reitero a análise contante do item 2.1 para considerar superado o apontamento.

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

Sobre esse apontamento, a Origem alega que por meio da ATA de

reunião realizada em 30 de julho de 2015, o Conselho de Curadores da Fundação do ABC, apreciou e deliberou sobre a minuta do contrato de gestão em questão, sendo a mesma aprovada por unanimidade, conforme alínea 415 a 422 da referida ATA.

Quanto à divergência, acompanho o entendimento da Assessoria Jurídica de Controle Externo, no sentido de que a Ata de Reunião, juntada à fl. 394 dos autos, é suficiente para atender aos objetivos da legislação, vez que comprova a deliberação e aprovação do Contrato de Gestão pelo Conselho de Administração da Contratada, de modo que considero o apontamento superado.

2.19.Insuficiência do valor empenhado previamente para atender à despesa prevista para o exercício (item 8.3).

Sobre esse apontamento, a Origem alega que os recursos foram empenhados ao longo do exercício de acordo com a disponibilidade de cota financeira.

Em relação ao tema, observo que a emissão tempestiva da nota de empenho em valor suficiente para o exercício é uma prática que deve ser observada para o controle financeiro e orçamentário da Administração, inclusive para o controle e equilíbrio das contas públicas.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, essa prática tornou-se fundamental a fim de evitar que despesas sejam executadas sem o

suporte orçamentário, culminando com a elaboração de peças financeiras que não demonstrem as despesas reais assumidas.

Ocorre, contudo, que essa falha não deve ser imputada à Contratada, mas sim à Origem que é a detentora do orçamento.

2.20.Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada na atividade-fim objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, §1º da LC 101/2000 (LRF) (item 8.4).

Quanto à divergência indicada, entendo que os contratos de gestão não devem ser computados no cálculo da despesa com pessoal para efeito da apuração dos limites estabelecidos no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), acompanhando, assim, o que restou concluído do estudo promovido pela Assessoria Jurídica de Controle Externo constante do TC nº 72.010.122/17-17, de modo que considero superado o apontamento.

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

Sobre esse apontamento, a Origem alega que os dados relacionados à composição dos órgãos colegiados são de responsabilidade da OS e são atualizados anualmente no recadastramento. Quanto aos dados sobre

repasses, informa que estão nos contratos e termos aditivos disponíveis para download no site do CENTS, cuja responsabilidade pela inserção de dados compete à Secretaria Municipal de Gestão.

No que tange à divergência, considero que essa falha, se ainda persiste, deve ser atribuída à operacionalização dos procedimentos, contemplando falhas de controle e no processo de gestão, entretanto, não pode ser motivo para acarretar a irregularidade do ajuste.

Considerando que este Tribunal realizou uma auditoria operacional no TC 11.088/2018 determinando que a Secretaria Municipal da Saúde apresentasse um Plano de Ação para correção das irregularidades e aprimoramento de procedimentos visando solucionar vários dos problemas constatados na execução dos Contratos de Gestão, deixo de fazer qualquer determinação a respeito dos apontamentos que tenham incidência com a realização do contrato.

2.22.Não foram demostrados dados técnicos referenciais que justifiquem as metas de produção estabelecidas no contrato (item 8.6).

Sobre esse apontamento, a Origem reitera os esclarecimentos já prestados e a Auditoria considera as informações insuficientes para modificar sua conclusão.

Conforme examinado no item 2.3, as metas de produção estabelecidas poderiam ter sido melhor fundamentadas a fim de justificar os

quantitativos definidos pela Administração, de modo que apenas a análise da execução contratual seria possível de responder sobre a consistência do que restou planejado.

Considerando que este Tribunal realizou uma auditoria operacional no TC 11.088/2018 determinando que a Secretaria Municipal da Saúde apresentasse um Plano de Ação para correção das irregularidades e aprimoramento de procedimentos visando solucionar vários dos problemas constatados na execução dos Contratos de Gestão, deixo de fazer qualquer determinação a respeito dos apontamentos que tenham incidência com a realização do contrato.

2.23.Os indicadores adotados não permitem a apuração da qualidade dos serviços (item 8.7).

Conforme examinado nos itens 2.2 e 2.9, considerei que os indicadores estabelecidos no contrato, avaliados e atualizados na periodicidade noticiada, se apresentam como ferramenta de aferição dos resultados pretendidos pela SMS, de modo que entendo superado o apontamento.

2.24.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 8.8).

Compulsando os autos, observa-se que os critérios estão estipulados nos subitens 4.2.4 e 4.2.5 do contrato, estabelecendo como parâmetros a média dos valores praticados no mercado e a política salarial da PMSP, de modo que somente a análise da execução contratual poderia evidenciar eventuais abusos na interpretação e aplicação desses critérios.

Considerando que este Tribunal realizou uma auditoria operacional no TC 11.088/2018 determinando que a Secretaria Municipal da Saúde apresentasse um Plano de Ação para correção das irregularidades e aprimoramento de procedimentos visando solucionar vários dos problemas constatados na execução dos Contratos de Gestão, deixo de fazer qualquer determinação a respeito dos apontamentos que tenham incidência com a realização do contrato.

2.25.Ausência de inventário prévio dos bens objeto da permissão e do termo de permissão de uso referido no item 5.6 do contrato (item 8.9).

Sobre esse apontamento, a Origem alega que os subitens da Cláusula Terceira estabelecem a entrega anual de relatório atualizado do patrimônio das unidades.

Diante da divergência e considerando que a matéria é similar à analisada no TC 3.746/2016, entendo que a Administração atendeu aos mandamentos legais, logo, não há violação do dispositivo referente aos bens públicos.

2.26.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 8.10).

Sobre esse apontamento, a Origem afirma que a regra geral é a contratação pela OS conforme as regras da CLT, de modo que a contratação por meio de empresas é medida de caráter excepcional respaldada em cláusula contratual que visa agilizar a solução de dificuldades com reposição de serviços essenciais para a execução do contrato.

Ressalta que não se propõe a contratação irregular por intermédio de locadora de mão de obra, mas a contratação de empresas especializadas (sociedades médicas), a fim de suprir a falta eventual de determinadas especialidades médicas, especialmente em área periféricas da cidade, onde o interesse por contratação pela CLT tem sido muito aquém da demanda.

Diante da divergência e considerando que a matéria é similar à tratada no TC 3.746/2016, entendo que a Súmula nº 331, do TST, não importa obrigação à Administração Pública senão aquela decorrente da própria fiscalização que do contrato deve advir, isto é, desnecessária a inclusão de cláusula de que faça constar a plena satisfação das obrigações do direito laboral.

Naqueles autos, acompanhei a manifestação da AJCE, pois a própria

súmula expressa a uniformização jurisprudencial no sentido de responsabilização subsidiária da Administração, especialmente em face do devido exercício do dever fiscalizatório, sendo suficiente para afastar o apontamento.

Termos Aditivos nº 001/2015 e 002/2016:

Relativamente aos Termos Aditivos 001/2015 e 002/2016, verifico primeiramente que os apontamentos referentes à insuficiência do valor empenhado e a inadequação do elemento de despesa utilizado já foram enfrentados na análise dos itens 2.19 e 2.20 em que considerei superados.

Não obstante, foram constatadas outras falhas formais, como a fragilidade na justificativa apresentada para celebração do aditamento, insuficiência no detalhamento e embasamento dos valores que compõem o montante estimado, ausência da análise da minuta do Termo Aditivo pela Comissão de Avaliação e ausência da aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da Organização Social.

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.

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.

O que se verifica dos apontamentos é que o Processo de Seleção, o Contrato de Gestão e os Termos Aditivos, de fato, poderiam ter sido melhor elaborados e estruturados, prevendo objetivamente as justificativas, as metas e os indicadores a serem acompanhados, entretanto, nos elementos presentes foi possível identificar, ainda que questionáveis, os mecanismos de gestão a serem adotados.

Execução do Contrato de Gestão nº R009/2015 - SMS/NTCSS:

Preliminarmente, em consonância com a manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo, afasto a responsabilidade do Sr. José de Filippi Junior, tendo em vista que foi indicado em referência à contratação, como ordenador da despesa e signatário do ajuste, e não como responsável pela execução do contrato. Aliás, consta dos autos que o

ex-Secretário permaneceu no cargo apenas 12 dias após a assinatura do ajuste.

Passo à análise dos apontamentos.

Registro que este Órgão Pleno em julgamento realizado na 3273ª Sessão Ordinária, ocorrida no último dia 03 de maio, julgou regulares os processos envolvendo o 2º ciclo dos contratos de gestão, sendo que aqueles relacionados acompanhamento das execuções contratuais[3], nos quais foram aceitos os efeitos financeiros, possuíam apontamentos semelhantes aos tratados nestes autos.

Nestes autos, as impropriedades apontadas pela Auditoria guardam semelhança entre si e por isso comportam entendimento geral acerca do tema.

Mesmo tendo presente os apontamentos de irregularidade, os achados de Auditoria, para além da demonstração de prestação dos serviços contratados, evidenciaram alguns avanços, com destaque para os seguintes:

1) Implantação do Sistema de Avaliação e Acompanhamento dos Serviços de Saúde (WEBSAASS): conforme apontado pela Auditoria, o WEBSAAS foi implantado com utilização do banco de dados Access.

[3] 2926/2018, 13202/2017, 5246/2018 e 656/2017

O sistema online foi desenvolvido pela empresa Gesaworld do Brasil Consultoria em Sistemas e Gestão de Saúde Ltda., por meio de contrato firmado com a SMS. Consta do Relatório que a Auditoria acessou o sistema e verificou a alimentação de dados relativos ao Contrato de Gestão nº 009/2015 por parte da FUABC, tais como relatórios de despesas, de recursos humanos, de produção por Unidade, prestações de contas, dentre outros.

2) Realização de processo seletivo para contratação de pessoal: A Auditoria consigna que a contratada seleciona os profissionais por intermédio de processo seletivo (Peça 7), cumprindo assim o que determina o contrato.

3) Funcionamento dos serviços médicos terceirizados: Nas visitas realizadas a 08 (oito) Unidades de Saúde, a Auditoria verificou-se, *in loco*, o funcionamento dos serviços médicos terceirizados prestados pela empresa Pires e Vanci e dos serviços de imagem prestados pela empresa SPX), sendo que todos os médicos terceirizados estavam presentes durante as visitas realizadas.

4) Sistema Siga-Saúde: O relatório também assinalou que todas as unidades visitadas utilizam o sistema Siga-Saúde: as UBSs o utilizam tanto para lançar os agendamentos quanto os atendimentos; nas AMAs, o sistema é utilizado para lançamento dos atendimentos

Assim, mesmo ainda remanescendo falhas, relacionadas, como já dito, à fragilidade do controle interno na fiscalização contratual, com ocorrência de intempestividade na análise das prestações de contas, não repercutiram na prestação dos serviços à população. Muito embora a

natureza dessas falhas impeça o acolhimento da execução contratual, não se pode olvidar que os apontamentos não indicam inexecução contratual.

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 na cidade de São Paulo.

Ademais, há deficiências históricas relacionadas à falta de equipamentos de pessoal que dificultam o trabalho dos agentes, o que deve ser levado em conta 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 dia 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 também 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).

Ademais, cumpre observar que no TC 11.088/2018 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 de gastos e às equipes mínimas.

Diante de todo o exposto, **JULGO REGULARES** o Edital de Chamamento Público 021/2014-SMS.G/NTCSS, o decorrente Contrato de Gestão 009/2015-SMS/NTCSS e os respetivos Termos de Aditamento 001/2015 e 002/2016. **E JULGO IRREGULAR** a execução contratual, reconhecendo, entretanto, os efeitos financeiros produzidos, tendo em vista o

princípio da segurança jurídica, a inexistência de comprovação de qualquer forma de grave prejuízo ou dano ao erário, bem como de dolo, culpa, má-fé ou erro grosseiro por parte dos agentes responsáveis.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO

Conselheiro

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 29/06/2023 10:36:02 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo