Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-170/2023

Processo	-	TC/010771/2018
Solicitante	-	Vereador Paulo Frange (Câmara Municipal de São Paulo)
Inspecionada	-	Secretaria Municipal da Saúde
Objeto	-	Inspeção para apurar a solicitação de Parecer Prévio sobre "os reais efeitos do Decreto 58.376/2018 e indicar medidas cabíveis", cujas alterações passaram a possibilitar a celebração de contratos de gestão na área da saúde por prazo máximo de cinco anos, renováveis por até igual período, desde que o somatório dos prazos não exceda vinte anos

3.275ª Sessão Ordinária

INSPEÇÃO. SMS. Apurar a solicitação de Parecer Prévio sobre os efeitos do Decreto 58.376/2018, que possibilitou a celebração de contratos de gestão na área da saúde. 1. Os contratos de gestão, em razão de apresentarem natureza de convênio, em razão da cooperação entre os parceiros no atingimento de objetivos comuns, devem ser elaborados em conformidade com os requisitos da legislação. Art. 116, Lei 8.666/1993. 2. As leis de regência da qualificação como Organização Social estabelecem que os prazos dos contratos de gestão obedecerão aos planos de trabalho integrantes dos ajustes, como medida para o atingimento das metas estipuladas. O Decreto apenas estabelece os prazos máximos. Art. 57, II, DM 8.666/93. DM 58.376/18. 3. Os trabalhos já realizados pela Auditoria deste Tribunal demonstram que, quanto aos contratos de gestão, a problemática maior não se relaciona aos prazos de duração, mas sim quanto à deficiência na fiscalização e na aferição dos índices de qualidade. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Informe os procedimentos adotados para a prorrogação dos contratos de gestão. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

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 resultados para fins de registro.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar a expedição de ofício à Secretaria Municipal da Saúde para que informe, **no prazo de 30 (trinta) dias**, quais são os procedimentos que estão sendo adotados para a prorrogação dos contratos de gestão.

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

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, 10 de maio de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/cv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo:	**TC/010771/2018**
Interessados:	Vereador Paulo Frange e Secretaria Municipal da Saúde
Objeto:	Contrato de gestão – Petição Vereador Paulo Frange solicitando "Parecer Prévio" a respeito das alterações do DM 58.376/2018, o qual passou a possibilitar a celebração dos contratos de gestão, na área da saúde, por prazos máximos de cinco anos, renováveis para até igual período, com somatório não excedendo 20 (vinte) anos

Egrégio Plenário,

Trata o presente de solicitação formulada pelo Vereador Sr. Paulo Frange – CMSP, para que esta Corte de Contas, em síntese, apresente "Parecer Prévio" a respeito das alterações implementadas por meio do Decreto Municipal nº 58.376, de 21 de agosto de 2018, o qual passou a possibilitar a celebração de contratos de gestão, na área da saúde, por prazos máximos de cinco anos, renováveis por até igual período, desde que, no somatório, não se excedam 20 anos.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo assinalou que a Petição apresentada não atende aos requisitos de admissibilidade para as Representações nem para as Consultas, razão pela qual opinou pelo não conhecimento, com o consequente arquivamento dos autos. No entanto, ponderou que a temática trazida é juridicamente relevante, sugerindo assim o conhecimento do instrumento, como exercício de direito de petição pelo Autor, tecendo, no mérito, as seguintes considerações:

> "1. Os contratos de gestão, em razão de apresentarem natureza de convênio, por conta da cooperação entre os parceiros no atingimento de objetivos comuns, devem ser elaborados em conformidade com os requisitos[1] do art. 116 da Lei Federal nº 8.666/93, bem como da legislação específica de regência;

[1] 19.11.7. Manter atualizados os indicadores previstos na Lei Municipal 14.173/2006, demonstrando com parâmetros qualitativos a evolução dos resultados (subitem 11.2.1.b) (SMS) (Reiteração da determinação nº 262 do Diálogo) 72 "Núcleo duro", na expressão de Thiago Marrara (Op. cit., p. 1130-1150).

2. As leis de regência da qualificação como Organização Social estabelecem que os prazos dos contratos de gestão obedecerão aos planos de trabalho integrantes dos ajustes, como medida para o atingimento das metas estipuladas;

3. A regulamentação impugnada pelo Autor apenas estabelece os prazos máximos para os ajustes, os quais, no meu entendimento, representam medidas de autolimitação da Administração Pública;

4. Independentemente dos prazos estabelecidos pelo Decreto Municipal nº 58.376/18, cada contrato de gestão será celebrado de conformidade com plano de trabalho específico, razão pela qual a vigência deles não está pré-delimitada;

5. A ocorrência de sucessivas prorrogações, nos termos do Decreto impugnado, depende de decisão fundamentada da autoridade, bem
como do estabelecimento de novas metas e da explicitação das expectativas para o novo ciclo de execução;

6. A decisão fundamentada de prorrogação pressupõe a efetiva ocorrência de acompanhamento e de fiscalização da execução do plano
de trabalho, bem como o atingimento das metas estabelecidas à Organização Social, em decorrência da aplicação do "caput" do art. 37 da Constituição Federal aos contratos de gestão;

7. A dependência dos contratos de gestão em relação a prazos decorrentes de planos de trabalho específicos implica o reconhecimento
de que não se trata de celebração de ajuste por prazo indeterminado;

8. A Auditoria deste E. Tribunal de Contas tem demonstrado que, quanto aos contratos de gestão, a problemática maior não se relaciona aos prazos de duração, mas quanto à deficiência na fiscalização e na
aferição dos índices de qualidade dos serviços; e,

9. Em razão dessa fiscalização deficiente, não haveria matéria, em razão da exigência de decisão fundamentada para a renovação dos prazos de vigência dos contratos de gestão, ressalvadas as peculiaridades de eventuais situações concretas que permitam entendimento divergente ao ora apresentado".

Como ato contínuo, a Secretaria Municipal da Saúde foi oficiada para apresentação de esclarecimentos.

Na sequência, considerando os questionamentos formulados e o respectivo parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo, bem como a manifestação da Origem, esta Relatoria determinou a realização de Auditoria, em especial para responder aos seguintes quesitos:

> a) Tendo em vista o Decreto Municipal nº 58.376, de 21 de agosto de 2018, informar quais Contratos de Gestão tinham prazo previsto para término até a presente data?
> b) Quais procedimentos a Secretaria Municipal da Saúde está adotando em relação ao prazo de vigência dos Contratos de Gestão?
> c) A Secretaria Municipal da Saúde está utilizando o prazo previsto no Decreto mencionado?
> d) Em caso afirmativo, a alteração da vigência tem sido feita por Termo Aditivo ou por meio de novos Contratos de Gestão?
> e) A SMS vem realizando Chamamentos para assinatura de novos Contratos? Quais?
> f) Quais parâmetros têm sido utilizados pela SMS para a prorrogação dos Contratos de Gestão, seja por intermédio de aditamentos seja pela assinatura de novos Contratos? Nessas situações, o parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo está sendo observado?
> g) Nas situações de aditamentos ou de novos contratos: (i) quais parâmetros estão sendo utilizados para o dimensionamento das equipes mínimas e (ii) das metas de produção, tendo presente os resultados obtidos na execução do Plano de Trabalho anterior?

Dessa forma, foi elaborado Relatório de Inspeção (Peça 28), com as seguintes conclusões:

> "4.1. O quadro 1 apresenta os 28 (vinte e oito) contratos de gestão vigentes e o quadro 2 apresenta os 20 (vinte) contratos de gestão encerrados (subitem 3.2.1).

4.2. A SMS vem se utilizando de prorrogações para muitos de seus contratos de gestão (subitem 3.2.2).

4.3. A SMS tem se utilizado de prorrogações que alteram a vigência de contratos de gestão para mais que cinco anos (subitem 3.2.3).

4.4. A alteração da vigência dos contratos de gestão está sendo realizada por meio de termo aditivo (subitem 3.2.4).

4.5. O Chamamento Público nº 001/2019-SMS.G está aberto para a seleção de organização social para celebração de contrato de gestão (subitem 3.2.5).

4.6. Os parâmetros aplicados pela SMS para prorrogação dos contratos de gestão estão descritos no subitem 3.2.6.1, nos quais constatamos a não observância de exigências legais específicas (subitem 3.2.6.1.);

4.7. Não houve cumprimento do art. 15, § 3º do DM 52.858/11, alterado pelo DM 58.376/18, uma vez que inexistiu decisão fundamentada que apontasse as novas metas previstas e as expectativas para o novo ciclo (subitem 3.2.6.1 e 3.2.6.2.);

4.8. Não houve apresentação de plano de trabalho para o novo ciclo de 6 meses (subitem 3.2.6.2);

4.9. Existem impropriedades no controle, acompanhamento e fiscalização dos contratos de gestão referentes aos contratos R001/2014 e R002/2014 (subitem 3.2.6.2);

4.10. Os parâmetros de equipe mínima são os previstos pela legislação e através da análise territorial local; os parâmetros de produção são múltiplos dos funcionários alocados com base no dimensionado no contrato de gestão. Não existem variações significativas com base na
execução do Plano de Trabalho. Conforme art. 15, § 3º do DM 52.858/2011, alterado pelo DM 58.376/2018, ao renovar o contrato de gestão por períodos sucessivos, iguais ou menores ao inicial a decisão fundamentada deve apontar as novas metas de produção previstas e a
manutenção das existentes justificadas, o que não se verificou na prorrogação dos CGs R001/2014 e R002/2014 (subitem 3.2.7)."

Novamente a Origem foi oficiada para se manifestar.

A Subsecretaria de Controle Externo, após análise dos esclarecimentos prestados, ratificou as conclusões dos itens 4.6 a 4.10 do Relatório de Inspeção, com o registro de que os itens 4.1 a 4.5 estão relacionados a constatações fáticas da época de realização da Inspeção, para as quais não houve a manifestação da Secretaria Municipal da Saúde.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, tão somente destacou as constatações feitas pela Auditoria, em razão da natureza predominantemente fática.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o conhecimento e registro da presente Inspeção.

A Secretaria-Geral assinalou que os objetivos do procedimento foram cumpridos e os autos reúnem condições de serem submetidos à apreciação, para conhecimento e registro dos resultados alcançados.

É o Relatório.

VOTO

No trabalho realizado, a Auditoria assinalou que foram requisitadas informações à Secretaria Municipal da Saúde e à Coordenadoria Regional de Saúde Sul, com vistas a complementar as informações aos quesitos apresentados, sendo que para analisar os parâmetros utilizados para as prorrogações com maior detalhamento foram selecionados, por amostragem, os processos relacionados aos Contratos de Gestão R001/2014 e R002/2014, em razão da ocorrência de prorrogações pelo prazo de cinco anos, além da análise da lista de contratos de gestão no sistema WebSAAASS.

Nesse sentido, destaco as principais constatações feitas nesta Inspeção: a) no período compreendido entre 2007 a 2009, a SMS firmou cerca de 30 contratos de gestão para a execução de serviços de saúde com vigência de 3 anos, sendo que apenas um deles não foi renovado (CG 022/2009); b) conforme demonstrado no Quadro 2 do Relatório, os demais contratos desse período vigeram por, pelo menos 6 anos, uma vez que foram renovados pelo mesmo período de vigência inicial; c) à época da realização do presente procedimento ainda existiam contratos de gestão desse período vigentes; d) no período de 2014 a 2016 foram firmados novos contratos de gestão que possuíam vigência inicial de 5 anos, destes, em apenas dois foi constatado a celebração

de Termo Aditivo para aumentar a vigência desses contratos para 10 anos; e) à época da realização deste procedimento, existiam contrato de gestão com vigência superior a 10 anos, no entanto, o prazo máximo de 20 anos previsto no Decreto Municipal nº 52.858/11, alterado pelo Decreto Municipal nº 58.376/2018 ainda não havia sido atingido por nenhum dos instrumentos contratuais; f) no que diz respeito aos parâmetros utilizados pela SMS para a prorrogação dos contratos de gestão, a Auditoria constatou inexistir nos autos decisão motivada com os requisitos para atendimento do quanto estabelecido no Decreto já mencionado, a saber: apontamento das novas metas previstas e inexistência de registro de expectativa para o novo ciclo; g) ausência de apresentação do Plano de Trabalho para as renovações, descumprindo assim a periodicidade de 6 meses para a apresentação de novo Plano de Trabalho; h) inexistência de análise crítica do cumprimento das metas específicas do contrato de gestão relativas à produção e à qualidade pela Organização Social e eventuais ajustes considerando os indicadores apurados, bem como não foram registradas as expectativas para o novo ciclo.

Quanto ao efetivo acompanhamento e fiscalização do Plano de Trabalho, a Auditoria reportou aos últimos contratos de gestão analisados, nos quais identificou, dentre outras inconformidades, que: (i) não havia designação formal de gestores do contrato de gestão; (ii) a Comissão Técnica de Avaliação – CTA não estava desempenhando suas atribuições adequadamente; (iii) o registro de despesas no WebSAASS é intempestivo; (iv) há atraso nas prestações de contas; (v) ausência de previsão orçamentária por 10 meses; (vi) impropriedades nas reuniões da Comissão Técnica de Avaliação – CTA; (vii) ausência de realização das reuniões da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização – CAFs em determinados períodos; (viii) inconsistências nos dados de equipe mínima do WebSAASS.

A SCE também fez referência às apurações realizadas no Relatório de Auditoria Operacional, TC/011088/2018[2], julgado por este Pleno na 3145ª Sessão Ordinária (26/05/2021), no qual concluiu que não resta demonstrado como os parâmetros[3] informados pela

[2] Essa Auditoria teve por escopo os pontos listados por esta Relatoria em memorando encaminhado à Subsecretaria de Fiscalização e Controle (Peça 3), quais sejam: (i) contemplar a identificação das necessidades regionalizadas e a distribuição das unidades e serviços; (ii) avaliar o dimensionamento e cumprimento de equipe mínima; (iii) analisar a existência de ponto eletrônico nas unidades; (iv) avaliar a estipulação e cumprimento de metas de produção; (v) identificar os responsáveis nas diversas etapas compreendidas no gerenciamento dos Contratos, incluindo o aspecto específico do controle, o processo de pagamento dos repasses, a análise da prestação de contas financeira, e a validação de dados assistenciais (produção, equipe mínima e indicadores de qualidade).

[3] No Relatório de Auditoria Operacional relativo ao TC/011088/2018 foi apurado que, para dimensionar as equipes, a SMS analisa a população do território, a população SUS- dependente, a renda per capita da região, localização

Secretaria Municipal da Saúde são utilizados para o dimensionamento de pessoal na UBS Tradicional e AMA, cabendo, precipuamente, a cada Supervisão Técnica e Coordenadoria Regional, de forma subjetiva, definir o número de médicos por especialidade, levando em consideração conceitos abertos como "necessidades de saúde da região", sem especificação, por exemplo, como serão mensuradas tais necessidades.

Também neste processo, em relação às metas de produção, a Especializada constatou que "não há uma adequação das metas às realidades de cada região. Além disso, por existir relação direta entre o quantitativo de profissionais e as metas de produção, estas restam prejudicadas em caso de dimensionamento inadequado das equipes".

Não obstante as observações feitas nestes autos relacionadas à execução dos contratos de gestão, cumpre ressaltar que a petição que deu origem a instauração do presente procedimento versa sobre a regularidade da estipulação, mediante Decreto, de prazos máximos para os contratos de gestão firmados no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde.

O trabalho realizado demonstrou, a meu ver, inexistir óbice quanto à regulamentação, mediante Decreto, de prazos máximos para os contratos de gestão firmados pela SMS.

Nesse mesmo sentido, o parecer Assessoria Jurídica de Controle Externo. Conforme assinalado pela AJCE, não há conflito entre o prazo estabelecido pelo Decreto Municipal nº 58.376/18 e a Lei Federal n° 8.666/93, em especial no que tange à regra inserta no seu artigo 57, inciso II, e quanto aos prazos estabelecidos pelo Decreto Municipal nº 58.376/18, esses devem ser fixados como medida para o atingimento das metas estipuladas, razão pela qual a vigência deles não resta pré-delimitada. Nas palavras da Assessora Jurídica Chefe da AJCE, "trata-se, na verdade, de medida de autolimitação da Administração Pública."

Como bem ressaltado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, as alterações implementadas pelo Decreto Municipal nº 58.376/18 estipulam a necessidade de decisão fundamentada da Administração Pública, para fins de renovação do contrato de gestão, sendo que os trabalhos já realizados pela Auditoria deste Tribunal demonstram que, quanto aos contratos de gestão, a problemática maior não se relaciona aos prazos de duração, mas sim quanto

---

geográfica, bem como necessidade da região, além de considerar demandas das unidades, que possuem liberdade para solicitar alterações.

à deficiência na fiscalização e na aferição dos índices de qualidade, o que também foi identificado nestes autos.

Por fim, registre-se que no TC/011088/2018 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 aqui tratados, especialmente em relação à fiscalização, às equipes mínimas e à fiscalização dos contratos de gestão.

Pelo exposto, diante da natureza do presente processo de fiscalização, conheço dos resultados alcançados na presente Inspeção, para fins de registro e determino a expedição de ofício à Secretaria Municipal da Saúde para informar, no prazo de 30 dias, quais os procedimentos que estão sendo adotados para a prorrogação dos contratos de gestão.

Após as providências de praxe, com as cautelas de praxe, arquive-se os autos.

Plenário Conselheiro PAULO PLANET BUARQUE, 10 de maio de 2023.

MAURICIO FARIA
Conselheiro

vof