II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-168/2023

Processo	-	TC/016678/2019 (PAs 6018.2019/0057664-8 e 6018.2019/0057493-9)
Solicitante	-	Vereadora Juliana Cardoso (Câmara Municipal de São Paulo)
Inspecionadas	-	Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal da Saúde e Organização Social Associação Saúde da Família – ASF
Objeto	-	Inspeção para apurar a renovação dos Contratos de Gestão CG R001/2014 e CG R002/2014, por mais de 5 anos sem ser precedida de processo seletivo, conforme estabelece a Lei Municipal 14.132/2006

3.275ª Sessão Ordinária

INSPEÇÃO. SMS. FMS. Apurar a renovação dos Contratos de Gestão, sem ser precedida de processo seletivo. LM 14.132/2006. 1. As exigências para formalização dos termos aditivos são a apresentação de novo Plano de Trabalho e a decisão motivada da autoridade. 2. Quanto à exigência de pesquisa de preço, é imprescindível às renovações, a análise dos planos de trabalho, a cada 6 meses, com verificação analítica e aprovação dos custos propostos. 3. Os Termos Aditivos referentes às prorrogações da vigência contratual devem conter como anexo o Plano de Trabalho analisado e aprovado para os próximos 6 meses, com verificação analítica e aprovação dos custos propostos a fim de promover as sucessivas prorrogações. 4. Deixa de realizar determinações, considerando que tal matéria já é objeto de determinação em julgados recentes. TC 10.771/2018. CONHECIDA. 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 alcançados na presente inspeção, para fins de registro e em deixar de realizar determinações, considerando que tal matéria já é objeto de determinação em julgados recentes, como no processo TC/010771/2018.

ACORDAM, à unanimidade, consoante proposta do Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, em determinar à **Subsecretaria de Controle Externo** a análise da execução dos aditivos em autos apartados.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após as providências e cautelas 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

/smv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo: **TC/016678/2019**
Interessadas: Vereadora Juliana Cardoso e Secretaria Municipal da Saúde
Objeto: Inspeção realizada para análise e manifestação a respeito de petição formulada pela Sra. Vereadora Juliana Cardoso em relação à renovação dos contratos de gestão R001/2014 e R002/2014, ambos firmados com a Associação Saúde da Família (ASF), pelo período adicional de cinco anos

Egrégio Plenário,

Trata o presente de Inspeção instaurada para análise e manifestação acerca de petição formulada pela Vereadora Juliana Cardoso questionando a renovação de Contrato de Gestão com a Organização Social Saúde da Família.

A petição apresentada trata da renovação dos contratos de gestão R001/2014 e R002/2014, ambos firmados com a Associação Saúde da Família (ASF), pelo período de mais cinco anos (o período inicial do contrato era de cinco anos), conforme publicação de despacho no Diário Oficial da Cidade de 31/08/2009.

A peticionante alega que tal fato lhe causou estranheza, uma vez que não foi precedido de processo seletivo, conforme artigo 5º, § 1º e § 3º da Lei Municipal nº 14.132/06. Menciona ainda que os contratos de gestão estão sendo renovados após cinco anos e que não houve pesquisa de preço. Questiona se o termo aditivo que prorrogou o contrato está em conformidade com lei federal, municipal e decreto municipal e cita os artigos da Lei Federal nº 9.637/1998 e do Decreto Municipal nº 49.523/2008.

Instada a se manifestar, a Auditoria elaborou o Relatório de Inspeção, no qual apresentou as seguintes constatações:

> "4.1 Não houve processo seletivo para formalização do TA 022/2019 ao CG R001/2019 e do TA 030/2019 ao CG R002/2014, o que, especificamente, para os casos de aditamentos aos contratos de gestão, não contraria a legislação vigente (subitens 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3.1)
> 4.2 Na literalidade dos normativos específicos aplicados aos contratos de gestão não há amparo legal para exigir a pesquisa de preço amparada na LF 8.666/93, sem, contudo, dispensar aos

referidos instrumentos a necessidade de análise dos planos de trabalhos a cada 06 (seis) meses com verificação analítica e aprovação dos custos propostos para fins de promover as sucessivas prorrogações (subitem 3.2.3.4)

4.3 Não houve cumprimento de requisitos essenciais para enquadramento das renovações dos Contratos de Gestão nºs R001/2014 e R002/2014, nos termos previstos no § 3º do art.15 do DM 52.858/11, incluído 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 3.2.3.5)".

A Assessoria Jurídica de Controle Externo teceu considerações acerca dos Contratos de Gestão, afirmando que têm por objetivo 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 estabelecidas. A respeito da renovação do Contrato de Gestão fez referência à análise realizada no TC/010771/2018, assinalando que concluiu no sentido de que os prazos estabelecidos nos Contratos de Gestão deveriam ser fixados como medida para o atingimento das metas estipuladas, razão pela qual, a vigência deles não restaria pré-delimitada, por tratar-se medida de autolimitação da Administração Pública.

Nesses autos, a AJCE considerou também que eventual prorrogação dependeria de decisão fundamentada da autoridade, além do estabelecimento de novas metas e da explicitação das expectativas para o novo ciclo de execução, sendo certo que a fundamentação pressupõe o efetivo acompanhamento e fiscalização da execução do plano de trabalho, bem como o atingimento das metas estabelecidas à Organização Social.

Especificamente em relação aos Contratos de Gestão firmados pela Secretaria Municipal da Saúde com a Organização Social Associação Saúde da Família questionados na presente solicitação, destacou a AJCE que foram objeto de análise pela Auditoria nos autos mencionados, tendo sido constatadas irregularidades nos parâmetros adotados pela SMS para a prorrogação dos referidos Contratos de Gestão, bem como o não atendimento dos requisitos elencados no parecer da AJCE, notadamente quanto ao estabelecimento de novas metas e à explicitação das expectativas para o novo ciclo de execução. A Especializada apontou falhas relativas à ausência de plano de trabalho e à falta de decisão motivada com os requisitos necessários para enquadramento da prorrogação contratual, previstos no § 3º do artigo 15 do Decreto Municipal nº 52.858/11.

A AJCE também assinalou que, nos termos da manifestação exarada nos autos do TC/010771/2018, independentemente dos prazos estabelecidos no aludido regramento municipal, cada Contrato de Gestão deve ser celebrado em conformidade com plano de trabalho específico, assim como devem ser estabelecidas as novas metas e a explicitação das expectativas para o novo ciclo de execução dos ajustes, o que não ocorreu no caso em tela, razão pela, recomendou a oitiva dos interessados para esclarecimentos.

No mais, registrou que a constatação da Auditoria no sentido de que não havia sido realizado processo seletivo em relação aos aditamentos dos CG R 001/2014 e CG R 002/2014, todavia, advertiu que o § 3º, do artigo 5º, da referida legislação municipal não seria aplicável nos casos de aditamento. Além disso, detectou que não havia sido realizada pesquisa de mercado prévia aos termos de aditamento (que prorrogaram a vigência dos contratos de gestão ora analisados), porém, concluiu no sentido de que não haveria legislação específica para a exigência de sua realização prévia ao termo de aditamento.

Como ato contínuo, os responsáveis foram oficiados/intimados[1].

Os esclarecimentos prestados trouxeram aos autos, em síntese, as seguintes informações[2]: a) até julho de 2018, a competência para elaboração e formalização dos Termos Aditivos dos Contratos de Gestão era de responsabilidade da SMS/CPCSS, porém, a partir da publicação da Portaria 702/2018 – SMS.G, esta atividade passou para as Coordenadorias de Saúde, sendo assim os trabalhos passaram a ser realizados de acordo com demanda e posição orçamentária, de acordo com as orientações definidas pela SMS; b) O TA 11/2018 foi emitido apenas para o mês de julho/2018, assim como o TA 012/2018 para o mês de agosto, e o TA 014/2018 para o mês de setembro/2018 e a partir do TA 015/2018 houve autorização para elaborar os planos de trabalho por período de vigência de 03 meses; b) a SMS permaneceu com as atividades, com controle ágil sobre os ajustes necessários, considerando a realidade orçamentária, financeira e as necessidades assistenciais do território, pois o prazo menor dos Termos Aditivos proporciona melhor avaliação quanto à atualização dos serviços, metas e custos; c) não houve qualquer prejuízo ao interesse público, pois tais planos são consignados conforme cronograma de desembolsos; d) para regularização formal, providenciará para os próximos ajustes a exclusão da cláusula 7.2.2 nos respectivos contratos; d) o aprimoramento da cláusula 7.2.2 pode ser encontrada no doc. SEI 050043278 do processo SEI

[1] Secretaria Municipal de Saúde/Edson Aparecido dos Santos, Associação Saúde da Família e Sandra Maria Sabino Fonseca.

[2] Prestaram esclarecimentos: Secretaria Municipal de Saúde, Sra. Sandra Sabino Fonseca e Associação Saúde da Família.

6018.2021/0008046-8, destacando que a cláusula passará a prever que, ao término da cada período, deverá ser apresentado novo Plano de Trabalho e Plano Orçamentário para período subsequente; e) quando da celebração dos aditivos que previam a renovação dos Contratos de Gestão por 60 meses, havia plano de trabalho em execução e por tal razão somente se verificou necessária a elaboração de novos Planos de Trabalho quando do período de encerramento de execução destes; f) a cláusula 7.2.2 de cada contrato de gestão estabelece que a apresentação de um novo Plano de Trabalho deve ocorrer ao término de cada período, portanto, a entidade procedeu com a elaboração e envio dos Planos de Trabalho de acordo com a orientação e diretrizes, bem como nos prazos estabelecidos pela SMS, não havendo fundamento para que o apontamento recaia à Contratada, uma vez que as apresentações de novos planos de trabalho financeiro-orçamentário sucessivos se deram no limite e exigências da Pasta; g) os Planos de Trabalho da forma como são apresentados não suportam nenhum prejuízo, portanto, exigir a elaboração de um único plano de trabalho de forma inflexível e como única maneira de considerar a execução correta fragiliza a análise; h) os indicadores e pareceres favoráveis às renovações emitidos pelas STS que embasaram as renovações dos contratos de gestão constam dos documentos anexados, sendo certo que não houve alteração das metas e prazos de execução já estabelecidos; i) a CRS Sul informou que, no que diz respeito à ausência de decisão fundamentada da autoridade competente, foi solicitado orientação à SMS/CPCS com instrução para prosseguir com a prorrogação dos referidos contratos; j) no processo de formalização dos aditivos foi elaborado relatório de acompanhamento dos dados e indicadores de saúde relativos ao território pelas Supervisões Técnicas de Saúde de Parelheiros e Capela do Socorro; l) a CRS Sul ratificou os termos da manifestação das STS, sendo certo que a Assessoria Jurídica da CRS Sul ponderou que havendo justificativa por parte das STS para manutenção dos ajustes e, uma vez que os planos de trabalho foram definidos a contento, concluiu que os elementos formais para instrução dos aditivos foram cumpridos, portanto, a decisão da Pasta se mostrou devidamente fundamentada com base nas conclusões das STS; m) a entidade tem longo histórico de atuação na região de Parelheiros e Capela do Socorro, com relevante atuação no desenvolvimento de atividades e execução de ações em saúde no município de São Paulo.

A Subsecretaria de Controle Externo, após análise dos esclarecimentos prestados, ratificou integralmente as conclusões alcançadas no Relatório de Inspeção.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, diante do conteúdo eminentemente fático e técnico, destacou o entendimento da Auditoria, por seus próprios e jurídicos fundamentos, assinalando que a presente Inspeção alcançou seus objetivos e está em condições de ser conhecida. No mesmo sentido, a Secretaria-Geral.

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

É o Relatório.

VOTO

A petição apresentada pela Vereadora questiona a renovação dos Contratos de Gestão R001/2014 e R002/2014, ambos firmados com a Associação Saúde da Família (ASF), pelo período de mais cinco anos, alegando: (i) a ausência de processo seletivo para a formalização dos termos aditivos; (ii) ausência de pesquisa de preço e; (iii) ausência do cumprimento dos requisitos essenciais para enquadramento das renovações, nos termos previstos no § 3º, do art. 15, do Decreto Municipal nº 52.858/2011, incluído pelo Decreto Municipal nº 58.376/18, uma vez que inexistiu decisão fundamentada que apontasse as novas metas previstas e as expectativas para o novo ciclo.

Nesse sentido, a análise realizada pela Auditoria e o parecer emitido pela Assessoria Jurídica de Controle Externo concluíram que a falta de processo seletivo para a formalização dos Termos Aditivos, TA 022/2019 ao CG R 001/2019 e TA 030/2019 ao CG R002/2014 não se trata de descumprimento da legislação vigente, a qual, exige para tais renovações, a apresentação de novo Plano de Trabalho e a decisão motivada da autoridade.

Quanto à exigência de pesquisa de preço, assinalou a Auditoria que na literalidade dos normativos específicos aplicados aos contratos de gestão não há amparo legal para exigir a pesquisa de preços amparada na Lei Federal nº 8.666/93, sem, contudo, dispensar aos referidos instrumentos a necessidade de análise dos planos de trabalho a cada 6 meses com verificação analítica e aprovação dos custos propostos, esses sim imprescindíveis às renovações pretendidas.

No que diz respeito ao cumprimento dos requisitos essenciais para enquadramento das renovações dos Contratos ora mencionados, restou demonstrado que os Termos Aditivos referentes às prorrogações da vigência contratual devem conter anexo com o Plano de Trabalho analisado e aprovado para os próximos 6 meses, com verificação analítica e aprovação dos custos propostos a fim de promover as sucessivas prorrogações, o que não ocorreu na hipótese dos autos.

Em relação a esse aspecto, não obstante a Origem tenha noticiado as alterações realizadas na cláusula 7.2.2 dos respectivos Contratos de Gestão, a constatação não foi afastada, uma vez que as modificações foram posteriores ao apontamento.

Nestes autos, a Secretaria Municipal da Saúde também não apresentou as justificativas técnicas, com os requisitos necessários para o enquadramento das prorrogações.

Com efeito, a Auditoria salientou que a mera repetição das metas de desempenho dos contratos de gestão para fins de alinhamento e uniformidade vão de encontro à necessidade de apontar as novas metas previstas e as expectativas para o novo ciclo de prestação dos serviços via contrato de gestão.

A respeito do tema, os trabalhos já realizados por este Tribunal demonstram que, quanto aos contratos de gestão, a problemática maior está relacionada à deficiência na fiscalização e na aferição dos índices de qualidade, podendo ser mencionada a Auditoria Operacional realizada no TC/011088/2018, julgada por este Pleno na 3.145ª Sessão Ordinária (26/05/2021). Registre-se que nesse processo, 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 deixo de realizar determinações, considerando que tal matéria já é objeto de determinação em julgados recentes, como no TC/010771/2018.

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