

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE CONTRATO DE GESTÃO

1. IDENTIFICAÇÃO DO CONTRATO

Contrato de Gestão nº: R 024/2020 – SMS.G/CPCS		Peça 04	
Data de assinatura: 01.10.2020			
Processo Administrativo nº: 6018.2020/0043985-5		Peça 04, fl. 01	
Unidade Contratante: Secretaria Municipal da Saúde – SMS		Peça 04, fl.01	
Organização Social Contratada:		Peça 04, fl.01	
Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde – INTS / CNPJ nº 11.344.038/001-06			
Objeto:		Peça 04, fl.01	
Gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Rede Assistencial da STS Santo Amaro/Cidade Ademar.			
Unidades Abrangidas:		Peça 04, fls.02/03	
Item 1.1 do Contrato de Gestão			
Serviços Disponibilizados:		Peça 04, fls. 32/103	
Discriminados no Anexo I do Contrato de Gestão			
Origem da Contratação:	Dispensa de Licitação	X	Comunicado de Interesse Público
	Consulta para CG Emergencial nº 003/2020-SMS.G/CPCS		Peça 16, fls. 06/31
Vigência: seis meses		Peça 04, fls.04	
01.10.20 a 30.03.21			

Valor do Contrato: R\$ 164.430.192,10 (seis meses)	Peça 04, fls. 98
Valor previsto para o exercício: R\$ 82.215.096,06 (três meses)	Peça 04, fls. 98
Plano de Trabalho integrante do contrato de gestão:	Peça 05

2. DA JUSTIFICATIVA

2.1. Justificativa por parte da Origem para contratação (art. 37 da CF/88 e art. 81 da LOM/SP).

() Sem irregularidade(s) (x) Com irregularidade(s)

Peça 16

À fl. 1 da Peça 16, a Associação Santa Catarina informou que, em face da crise financeira que está passando, resolveu pela não renovação do contrato de gestão 17/2015.

À fl. 2 da Peça 16, em face do caráter emergencial, para evitar uma descontinuidade do serviço público essencial, a Origem iniciou consulta para seleção emergencial de organização social para o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da rede assistencial da supervisão técnica de saúde (STS) Santo Amaro e Cidade Ademar.

De acordo com o art. 18 do DM nº 52.858/11¹, a celebração do Contrato de Gestão deve ser precedida de realização de Chamamento Público, sempre que houver mais de uma OS qualificada para prestar o serviço que se pretende contratar.

Em que pese a situação emergencial apresentada pela Origem, a legislação aplicável aos contratos de gestão não traz previsão de celebração de instrumentos emergenciais, de modo a possibilitar a sua formalização sem a realização de um Chamamento Público.

¹ Art. 18. Quando houver mais de uma entidade qualificada para prestar o serviço objeto da parceria, a celebração do contrato de gestão será precedida de processo seletivo, por meio de Chamamento Público, conduzido por Comissão Especial instituída para essa finalidade.

Nesse sentido, a celebração do contrato de gestão em análise, sem a abertura do referido processo seletivo, pelo período de seis meses, não encontra respaldo legal, em infringência ao artigo 18 do DM nº 52.858/11.

3. DO COMUNICADO DE INTERESSE PÚBLICO (x) N.A.

4. DA APROVAÇÃO DO INSTRUMENTO CONTRATUAL

4.1. Comissão de Avaliação: (§ 1º do art. 6º e art. 7-A da LM 14.132/06, atualizada pela LM 14.664/08, e inciso I do art. 19 e art. 20 do DM 52.858/11)

a) Constituição (pelo Prefeito).

(X) Sem irregularidade(s) () Com irregularidade(s)

Portarias nº 223/13-PREF (DOC de 18.07.13 – pág. 16), nº 146/14-PREF (DOC de 29.03.14 – pág. 03) e nº 399/16-PREF (DOC de 20.10.16 – pág. 03).

b) Presidência a cargo do titular da. Pasta.

(X) Sem irregularidade(s) () Com irregularidade(s)

c) Composição conforme previsão legal.

(X) Sem irregularidade(s) () Com irregularidade(s)

d) Análise prévia da minuta do contrato de gestão (anterior à assinatura)

() Sem irregularidade(s) (X) Com irregularidade(s)

Não consta do PA análise prévia da minuta do contrato de gestão pela Comissão de Avaliação.

e) Atendimento ao quórum mínimo (cinco membros para análise e aprovação da minuta do contrato).

() Sem irregularidade(s) (X) Com irregularidade(s)

Vide item 4.1.d.

4.2. Análise do contrato pelo Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão quanto à regularidade formal do procedimento, ouvida a Divisão de Gestão

de Parcerias Público-Terceiro Setor – DPTS, da Coordenadoria de Gestão de Bens e Serviços (§ 1º do art. 6º da LM 14.132/06 e art. 19, inciso II, do DM 52.858/11).

() Sem irregularidade(s) (X) Com irregularidade(s)

Não consta do PA a manifestação da Divisão de Gestão de Parcerias Público – Terceiro Setor – DPTS, da Coordenadoria de Gestão de Bens e Serviços e a análise do contrato pelo Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão.

4.3. Aprovação do contrato, mediante parecer circunstanciado, pelo Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social (parágrafo 1º, do art. 6º da LM 14.132/06 e ao art. 19, inciso III, do DM 52.858/11).

() Sem irregularidade(s) (X) Com irregularidade(s)

Não consta no PA o parecer circunstanciado pelo Conselho de Administração da OS.

5. DO DESPACHO DE AUTORIZAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO

5.1. Exarado pelo Secretário Municipal da Saúde (§ 1º do art. 6º da LM 14.132/06, com nova redação dada pela LM 14.664/08, e art. 19, inciso IV, e art. 22, inciso V, do DM 52.858/11).

() Sem irregularidade(s) (X) Com irregularidades

Não consta no processo administrativo despacho de autorização para contratação.

O despacho que consta no processo é de homologação, posterior a abertura dos envelopes.

5.2. Publicação no Diário Oficial da Cidade.

() Sem irregularidade(s) (x) Com irregularidades

Não houve despacho de autorização.

6. DO EMPENHO

Quadro 1 – Notas de Empenho

Nota de empenho	Data de emissão	Valor – R\$	Fls.
82250	06.10.2020	27.405.032,02	Peça 8, Fl. 1
TOTAL		27.405.032,02	

Fonte: Processo SEI 6018.2020/0043985-5.

Dotação Onerada:

Custeio:

84.10.10.302.3003.2520.3.3.50.39.00.00 – Manutenção e Operação para Atendimento Ambulatorial Básico, de Especialidades e de Serviços Auxiliares de Diagnóstico - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica – Tesouro Municipal.

6.1. Suficiência do valor empenhado previamente para atender à despesa prevista para o exercício (art. 61 da LF 4.320/64; DM 23.639/87)

☐ Sem irregularidade(s) ☒ Com irregularidade(s) Peça 08, fl. 01

O montante previsto para o exercício de 2020 corresponde a R\$ 82.215.096,06, referente a 03 meses, outubro a dezembro 2020. O total empenhado é insuficiente, portanto, para atender as despesas do exercício e foi realizado após a assinatura do contrato de gestão, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF nº 4.320/64.

6.2. Adequação da dotação onerada (Portaria nº 163/2001 - STN)

☐ Sem irregularidade(s) ☒ Com irregularidade(s) Peça 08, fl. 01

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

7. DO CONTRATO DE GESTÃO

7.1. Publicação do inteiro teor do Contrato no Diário Oficial da Cidade (art. 16, inciso I do DM 52.858/11).

☐ Sem irregularidade(s) ☒ Com irregularidade(s) Peça 15

Foi publicado apenas o extrato do contrato de gestão no DOC de 07.10.20, sem indicação do endereço eletrônico no qual o Termo do Contrato de Gestão poderia estar disponível.

7.2. Divulgação no Cadastro Municipal Único de Entidades Parceiras do Terceiro Setor – CENTS (<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/CENTS.WEB>)

a) Do inteiro teor do contrato (art. 16, inciso II, letra “a” do DM 52.858/11).

☐ Sem irregularidade(s) ☒ Com irregularidade(s)

Embora o contrato de gestão esteja divulgado no CENTS, os anexos não constam integralmente no portal, visto que o arquivo “ANEXOS -parte I” apresenta o mesmo documento do contrato de gestão.

Consulta realizada em 09.11.20.

b) Das informações cadastrais descritas no parágrafo 1º do art. 3º do DM 52.830/11 (parágrafo 2º, do art. 6º da LM 14.132/06 - Nova Redação dada pela LM nº. 14.664/08 e art. 16, inciso II, letra “b” do DM 52.858/11).

☐ Sem irregularidade(s) ☒ Com irregularidade(s)

Vide item 7.2.a

c) Das metas e indicadores de desempenho pactuados, devidamente atualizados (art. 16, inciso II, letra “c” do DM 52.858/11).

☐ Sem irregularidade(s) ☒ Com irregularidade(s)

Vide item 7.2.a

7.3. Programa de trabalho proposto pela Organização Social devidamente especificado nos termos do contrato (art. 15, inciso I, do DM 52.858/11).

☒ Sem irregularidade(s) ☐ Com irregularidade(s) Peça 04, fl. 32/103

7.4. Metas e respectivos prazos de execução estipulados no contrato (art. 15, inciso II, do DM 52.858/11).

☐ Sem irregularidade(s) ☒ Com irregularidade(s) Peça 04, fls. 25/26, 59/76 e 100.

As metas mensais foram estipuladas no Anexo I, item IV do Contrato de Gestão (dimensionamento de pessoal e metas), fls. 59/75 da Peça 04.

Também há tabela de indicadores de qualidade, com metas de qualidade a serem atingidas, sob pena de desconto, no caso de não cumprimento (fl. 100 da Peça 04).

Analisando os referidos anexos, constatamos que não há embasamento técnico de modo a justificá-los, ou seja, não foi apresentado histórico dos serviços de saúde prestados nas

Unidades de Saúde referenciadas ou um estudo capaz de apontar que as metas de produção e indicadores de qualidade apresentados serão suficientes para uma prestação adequada dos serviços de saúde.

Em relação aos indicadores de qualidade descritos no anexo IV do instrumento, verifica-se que tais parâmetros não permitem, em sua maioria, a apuração da qualidade dos serviços, eis que representam obrigações da OS contratada, tais como: entregar pontualmente os relatórios mensais de prestações de contas assistenciais e financeiras, analisar as reclamações recebidas pelo Serviço de Atendimento ao Usuário (SAU), preencher corretamente os prontuários, executar o plano de educação permanente aprovado e colocar em funcionamento o conselho gestor.

Outros aspectos como o tempo de espera de atendimento, o absenteísmo de membros da equipe, o nível de satisfação do usuário com o serviço, a redução de custos com melhor gerenciamento de recursos, por exemplo, não serão avaliados pela SMS para fins de apuração da qualidade dos serviços.

Do exposto, não há definição de metas que sejam indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço para o objeto do Contrato de Gestão, no tocante aos aspectos econômico, operacional e administrativo, em infringência ao inciso III do art. 28 do DM 52.858/11.

7.5. Previsão expressa no contrato dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade (art. 15, inciso III, do DM 52.858/11).

() Sem irregularidade(s) (X) Com irregularidade(s) Peça 04, fls. 25/26, 59/76 e 100

Conforme abordado no item 7.4, os indicadores estabelecidos no plano de trabalho não são adequados à avaliação de desempenho e de qualidade na prestação dos serviços tendo em vista o objeto do Contrato de Gestão, em infringência ao inciso IV do art. 28 do DM 52.858/11.

7.6. Limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social no exercício de suas funções (art. 15, inciso IV, do DM 52.858/11).

() Sem irregularidade(s) (X) Com irregularidade(s)

Peça 04, Fl. 12

Os limites e critérios estão estipulados na cláusula 5.4 do contrato.

No entanto, ressaltamos que o parâmetro adotado (“média dos valores praticados no mercado”) é frágil, subjetivo, e inviabiliza a verificação objetiva do cumprimento desse aspecto do contrato. Não há um estudo da secretaria ou parâmetro objetivo estabelecido por ela para avaliação dos salários pagos pela OS aos seus funcionários.

7.7. Obrigatoriedade da abertura de conta corrente específica vinculada ao novo CNPJ (art. 50 do DM 52.858/11).

(X) Sem irregularidade(s) () Com irregularidade(s)

Peça 04, Fls. 20

Cláusulas 10.1.1 e 10.1.2 do Contrato de Gestão.

7.8. Cláusula que discrimine, expressamente, os bens públicos cujo uso será permitido à Organização Social, observadas as regras estabelecidas nos artigos 14 e 15 da Lei nº 14.132, de 2006 (art. 46 do DM 52.858/11).

() Sem irregularidade(s) (x) Com irregularidade(s)

Peça 04, Fls. 04/06

Cláusulas 3.1 a 3.8 do contrato de gestão. Não consta no Contrato cláusula discriminando os bens ou informando que não haverá sessão de bens, inicialmente, no contrato.

7.9. Inventário prévio dos bens objeto da permissão, estando os mesmos relacionados em anexo integrante do contrato (art. 46, parágrafo 3º, do DM 52.858/11).

() Sem irregularidade(s) (x) Com irregularidade(s)

Não há informação no processo sobre a existência de bens objeto de permissão ou não, para a execução do contrato.

7.10. Vedação da atuação da OS como entidade interposta na contratação de médicos e outros profissionais que atuarão na atividade-fim do objeto da contratação, sem que esses integrem o quadro de pessoal da própria Organização Social (Súmula 331 – TST).

() Sem irregularidade(s) () Com irregularidade(s) (X) N.A.

No julgamento da ADPF 324, o STF aprovou a seguinte tese de repercussão geral: “É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante”.

Com isso, são lícitos os contratos que preveem a terceirização da atividade fim ainda que anteriores à Lei Federal 13.429/2017, consoante o entendimento da Egrégia Corte Constitucional, o que torna inaplicável a Súmula 331 do TST.

Nos contratos de gestão, cabe a ação fiscalizatória por parte do Órgão contratante, em especial quanto ao cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora.

7.11. Previsão de atuação da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (art. 6º c/c art. 8º da LM 14.132/06 e art. 37 DM 52.858/11).

(X) Sem irregularidade(s) () Com irregularidade(s)

Peça 04, Fl. 19

Cláusulas 9.1.8 a 9.1.11 do Contrato de Gestão

7.12. Previsão da utilização, para fins de fiscalização e acompanhamento, do Sistema de Informação de Acompanhamento e Avaliação de Serviços de Saúde - WebSAASS, contendo todas as informações pertinentes ao relatório de prestação de contas por parte da organização social contratada.

(X) Sem irregularidade(s) () Com irregularidade(s)

Peça 04, fl. 09

Cláusula 4.9 do Contrato de Gestão.

8. OBSERVAÇÕES

Não foi exigida, para contratação, a comprovação da satisfatória situação econômico-financeira da Organização Social, por meio do cálculo de índices contábeis usualmente aceitos, em desacordo com o art. 27, inciso II e §1º do DM 52.858/11.

9. RESPONSÁVEL PELA AUTORIZAÇÃO

Nome	Cargo	RF/CPF
Edson Aparecido dos Santos	Secretário Municipal da Saúde	Vide peça 34

10. CONCLUSÃO

Diante da análise efetuada, concluímos que o Contrato de Gestão nº R 024/2020 apresenta as seguintes irregularidades:

- 10.1.** A celebração de contrato de gestão emergencial pelo período de seis meses, sem a realização de um chamamento público, não encontra respaldo legal, em infringência ao artigo 18 do DM nº 52.858/11 (item **2.1**);
- 10.2.** Não consta do PA análise prévia da minuta do contrato de gestão pela Comissão de Avaliação, em infringência ao art. 19, inciso I do DM 52.858/11 (itens **4.1.d** e **4.1.e**);
- 10.3.** Ausência no PA da manifestação da Divisão de Gestão de Parcerias Público – Terceiro Setor – DPTS, da Coordenadoria de Gestão de Bens e Serviços e da análise do contrato pelo Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, em infringência ao art. 19, inciso II do DM 52.858/11 (item **4.2**);
- 10.4.** Ausência no PA de parecer circunstanciado, do Conselho de Administração da entidade qualificada como organização social, aprovando a celebração do contrato, em infringência ao § 1º, do art. 6º da LM 14.132/06 e ao art. 19, inciso III, do DM 52.858/11 (item. **4.3**);
- 10.5.** Não houve despacho de autorização para contratação, em infringência ao art. 19, IV do DM nº 52.858/11 (itens **5.1** e **5.2**);
- 10.6.** Insuficiência e intempestividade do valor empenhado para atender as despesas do Contrato de Gestão, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF nº 4320/64 (item **6.1**);
- 10.7.** Inadequação do elemento de despesa utilizado (39 – outros serviços de terceiros PJ) por envolver contrato de terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao art. 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) (item **6.2**);

- 10.8.** Ausência de publicação do inteiro teor do contrato de gestão e da indicação do endereço eletrônico no qual o Termo do Contrato de Gestão poderia estar disponível, em infringência ao art. 16, inciso I do DM 52.858/11 (item **7.1**);
- 10.9.** Não houve divulgação integral dos anexos ao contrato de gestão no CENTS, em desacordo com o art. 16, inciso II, alíneas “a”, “b” e “c” do DM 52.858/11 (itens **7.2.a, b e c**);
- 10.10.** Não há definição de metas que sejam indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço para o objeto do Contrato de Gestão, no tocante aos aspectos econômico, operacional e administrativo, em infringência ao inciso III do art. 28 do DM 52.858/11 (item **7.4**);
- 10.11.** Os indicadores não permitem, em sua maioria, a apuração da qualidade dos serviços, uma vez que consistem em obrigações da OS contratada, em desacordo com o art. 28, inciso IV, do DM 52.858/11 (itens **7.4 e 7.5**);
- 10.12.** 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, em dissonância com o art. 15, inciso IV, do DM 52.858/11 (item **7.6**);
- 10.13.** Não consta no Contrato cláusula discriminando os bens ou informando que não haverá sessão de bens no contrato, tampouco inventário dos bens objeto de permissão (itens **7.8 e 7.9**);
- 10.14.** Não foi exigida, para contratação, a comprovação da satisfatória situação econômico-financeira da Organização Social, por meio do cálculo de índices contábeis usualmente aceitos, em desacordo com o art. 27, inciso II e §1º do DM 52.858/11. (item **8**).

Em 07.07.21

MARIANA MENDES CRUZ F.
Agente de Fiscalização

MARIA CLARA W. TANABE
Supervisora de Equipes de Fiscalização e
Controle 8

RAFAEL VALVERDE ARANTES
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle 7