



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



16-07-13

SEB

=====

10 TC-005169/026/12

Contratante: Coordenadoria de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde – Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo.

Organização Social: Casa de Saúde Santa Marcelina.

Entidade Gerenciada: Hospital Geral do Itaim Paulista.

Autoridades que firmaram os Instrumentos: Giovanni Guido Cerri (Secretário) e Rosane Ghedin (Diretora Presidente).

Objeto: Operacionalização da gestão e execução pela Casa de Saúde Santa Marcelina, das atividades e serviços de saúde no Hospital Geral do Itaim Paulista.

Em Julgamento: Dispensa de Licitação (§1º do artigo 6º da Lei Complementar nº 846/98, combinado com o artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93 e alterações posteriores). Contrato de Gestão celebrado em 16-12-11. Valor – R\$438.780.000,00.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre o **contrato de gestão s/nº** (fls. 06/23), de 16-12-11¹, celebrado entre a **SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE** e a Organização Social de Saúde (OSS) **CASA DE SAÚDE SANTA MARCELINA**, que objetiva a operacionalização da gestão e execução, pela contratada, das atividades e serviços de saúde no **HOSPITAL GERAL DO ITAIM PAULISTA**, com prazo de vigência de 5 (cinco) anos, a partir de 16-12-11, no valor global estimado de R\$ 438.780.000,00.

1.2 A prévia licitação foi dispensada nos termos do § 1º do artigo 6º² da Lei Complementar estadual nº 846/98³, sendo efetuada a

¹ Publicação integral do contrato no DOE em 22/12/11 (fls. 24/27).

² Artigo 6º - Para os efeitos desta lei complementar, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de uma parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas à área da saúde ou da cultura.

§ 1º - É dispensável a licitação para a celebração dos contratos de que trata o "caput" deste artigo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



convocação pública⁴ das organizações sociais qualificadas na área de interesse, a teor do disposto no § 3º do artigo 6º⁵ de referido diploma legal.

Integram os autos: documentos de habilitação e proposta da entidade contratada (fls. 44/79 e 85/89, respectivamente); justificativa sobre os critérios de escolha da contratada (fls. 80/81); autorização para contratação (fl. 82); ato de ratificação da dispensa (fl. 90); parecer favorável emitido pelo Secretário de Estado (fls. 106/110); notas de empenho vinculadas ao contrato de gestão (fls. 131/134).

1.3 As partes se deram por cientes da remessa do instrumento contratual a esta Corte e notificadas para acompanhar os trâmites do processo por meio de publicações na imprensa oficial (fl. 05).

1.4 Na instrução dos autos, a **Fiscalização** (fls. 158/163) concluiu pela regularidade da dispensa de licitação e do contrato de gestão, propondo a aplicação de multa, nos termos do artigo 104, inciso II da Lei Complementar nº 709/93, em decorrência da remessa extemporânea do ajuste a este Tribunal.

1.5 Instadas a se manifestar (fls. 164/165), as Unidades de Economia e Jurídica, acompanhadas pela ilustre Chefia da **Assessoria Técnica** (fls. 166/170) convergiram pela regularidade do feito, com recomendação para que a Secretaria de Estado da Saúde observe o prazo para encaminhamento de documentos a esta Corte de Contas.

1.6 A **D. Procuradoria da Fazenda do Estado** não dissentiu da opinião da ATJ, mencionando precedente jurisprudencial a amparar sua

³ Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/norma?id=6680>>. Acesso em 08 abr. 2013.

⁴ Por meio da Resolução SS-109 de 11/10/11, publicada no DOE em 12/10/11 (fls. 30/42).

⁵ § 3º - A celebração dos contratos de que trata o "caput" deste artigo, com dispensa da realização de licitação, será precedida de publicação da minuta do contrato de gestão e de convocação pública das organizações sociais, através do Diário Oficial do Estado, para que todas as interessadas em celebrá-lo possam se apresentar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



conclusão – TC-34359/026/08⁶.

2. VOTO

2.1 A instrução dos autos aponta que a dispensa de licitação e o contrato de gestão se encontram em condições de receber o beneplácito desta Corte de Contas.

Isto porque foram observados os requisitos legais incidentes sobre a matéria, notadamente aqueles contidos na Lei Complementar estadual nº 846/98.

2.2 Nada obstante, há dois aspectos, relativos a exigências contidas nas Instruções nº 01/2008, que merecem uma abordagem individualizada.

2.3 O primeiro diz respeito à intempestividade no encaminhamento do ajuste a este Tribunal, fato que considero relevável, diante da verificação de que o atraso foi de apenas 3 (três) dias⁷, não ocasionando qualquer prejuízo ao exame ordinário do feito por esta Corte de Contas.

2.4 O segundo ponto é a ausência do *“demonstrativo e parecer técnico evidenciando que o contrato de gestão representa vantagem econômica para a Administração, em detrimento da realização direta do seu objeto”* a que alude o inciso XI do artigo 38 das Instruções nº 01/2008.

A este respeito, o órgão contratante, reconhecendo a *“inexistência de indicadores clássicos que reflitam diretamente a economicidade de um serviço”*, informou que adota o entendimento externado em artigo de autoria do E. Conselheiro Antonio Roque Citadini⁸,

⁶ No qual foram julgados regulares a dispensa de licitação, bem como o contrato de gestão e o termo de reti-ratificação celebrados entre a Secretaria de Estado da Saúde e a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia e Maternidade de Dracena (Segunda Câmara de 22/09/2009 - Relator: Conselheiro Renato Martins Costa).

⁷ O contrato foi assinado em 16/12/2011 e, conforme disposto no artigo 36 das Instruções nº 01/2008, deveria ser remetido até o dia 15/01/2012. Tendo em vista que o dia 15 foi um domingo, a data limite era o dia 16/01/2012, restando caracterizado um atraso de 3 (três) dias, eis que o ajuste foi enviado em 19/01/2012.

⁸ Artigo “A Economicidade nos Gastos Públicos”, publicado no jornal “O Estado de São Paulo” de 30/04/89 (fls. 153/155).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



qual seja, o de que *“a economicidade esteja implícita em dois princípios clássicos do Direito Administrativo, quais sejam o do interesse público e o da eficiência”*.

Não obstante tal assertiva, colacionou aos autos estudo publicado em revista especializada⁹, no qual restou evidenciado que os hospitais estaduais gerenciados por organizações sociais de saúde são mais eficientes do que aqueles gerenciados pelo próprio Estado, na medida em que *“possuem produtividade maior [...], por um custo menor [...] e ainda com uma qualidade superior [...], quando comparados com serviços de mesmo perfil assistencial, igual capacidade operacional e inserção regional assemelhada”*.

Trouxe ainda cópia de boletim editado pelo Banco Mundial¹⁰, em que foi apresentado o resultado de estudos realizados por referida instituição internacional, dando conta de que *“os hospitais [do Estado de São Paulo] administrados sob o modelo de OSS tem produzido melhores resultados que os hospitais públicos diretamente administrados”*.

De minha parte, reputo aceitáveis, neste específico caso e de forma excepcional, os argumentos apresentados pela Secretaria de Estado da Saúde para justificar a ausência de demonstração cabal da vantagem econômica da adoção do contrato de gestão em detrimento da execução direta pela própria Administração.

Todavia, considero que o Executivo paulista deva ser advertido para que, doravante, cuide de apurar os custos envolvidos na prestação dos serviços de saúde, quer nos casos em que a execução se dê pela via direta – pelo próprio aparelho estatal – quer nas hipóteses de terceirização das atividades – por meio de contratos de gestão com organizações sociais de saúde.

Afinal, ajustes da espécie vêm sendo formalizados pelo Governo do Estado de São Paulo desde o final dos anos 90¹¹ e a tendência é de que a transferência de serviços a entidades sem fins lucrativos seja expediente cada vez mais utilizado pelo Poder Público.

É o que se extrai das informações contidas no TC-003564/026/12 – que abriga o exame das Contas do Governador

⁹ “Revista de Administração em Saúde”, volume 11, nº 42, janeiro-março de 2009 (fls. 140/148).

¹⁰ Boletim “En Breve”, nº 156, junho de 2010 (fls. 149/152).

¹¹ Neste sentido, a Secretaria de Saúde vem celebrando contratos de gestão com a Casa de Saúde Santa Marcelina desde 1998 (TC-32564/026/98).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



relativas ao exercício de 2012 – no qual foi registrado que os repasses para instituições do terceiro setor alcançaram R\$ 4,097 bilhões – 2,51% a mais do que em 2011 (R\$ 3,991 bilhões), 17,19% a mais do que 2010 (R\$ 3,496 bilhões) e 32,36% a mais do que em 2009 (R\$ 3,092 bilhões) – sendo que a Secretaria de Estado de Saúde respondeu por nada menos que 91,13% deste expressivo montante (R\$ 3,734 bilhões).

Assim, quer me parecer que a experiência acumulada pela Administração ao longo de mais de uma década – seja como executora direta dos serviços de saúde, seja como responsável pela fiscalização dos contratos de gestão celebrados com organizações sociais – é satisfatória, sendo plenamente viável e factível que se adotem providências concretas visando à evidenciação da existência ou não de vantagem econômica em se terceirizar a gestão de hospitais, em prestígio aos princípios da eficiência, da transparência e da economicidade.

Relembro, por oportuno, que a eficiência dos gerenciamentos dos hospitais públicos por organizações sociais de saúde tem sido preocupação constante deste Tribunal e, neste sentido, há que se destacar o estudo comparativo entre gerenciamento da administração direta e das organizações sociais de saúde de hospitais estaduais paulistas, levado a efeito no TCA-015808/026/11¹², a pedido do E. Conselheiro Renato

¹²

O estudo apresentou as seguintes conclusões:

1. A capacidade hospitalar instalada (leitos existentes) dos hospitais das OSS é maior.
2. Os hospitais da AD possuem quantidade maior de equipamentos de diagnóstico por imagem, cuja composição apresenta maior quantidade de raio X e ultrassom, mas, apesar de não consistir em padrão, nenhum dispõe de equipamento de ressonância magnética.
3. Os hospitais das OSS possuem quantidade maior de equipamentos por métodos ópticos.
4. Tantos os hospitais da AD como das OSS possuem a mesma quantidade de tomógrafos computadorizados.
5. O quadro da categoria “assistência social” é maior nos hospitais da AD.
6. O valor/hora proveniente das medianas de salários das categorias “nutricionista”, “auxiliar de enfermagem” e “coordenador médico” é maior para os hospitais da AD.
7. O valor/hora proveniente das medianas de salários da categoria de “Diretor Técnico/Médico” é maior para os hospitais das OSS.
8. A taxa de rotatividade das categorias “enfermeiro”, “médico cirurgião-geral” e “médico-pediatra” é maior nos hospitais da AD.
9. Os hospitais das OSS possuem mais serviços especializados terceirizados.
10. Tanto os hospitais da AD como das OSS não possuem produção ambulatorial bloqueada (APAC – Autorização de Procedimento de Alta Complexidade e/ou BPAI – Boletim de Produção Ambulatorial Individualizado); contudo, possuem produção hospitalar pendente de análise pelo componente estadual do SNA – Sistema Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (AIH – Autorização de Internação Hospitalar - bloqueadas).
11. Tanto para os hospitais da AD como para os das OSS, o número de AIH – Autorizações de Internação Hospitalar auditadas in loco (por prontuários) está aquém do necessário (bloqueado).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Martins Costa na condição de relator das Contas do Governador referentes ao exercício de 2010 – TC-001693/026/10.

2.5 Diante do exposto e tendo em vista a existência de precedentes desta Corte no qual foram julgadas regulares as dispensas de licitação e os contratos de gestão celebrados pelas mesmas partes nos processos TC-032564/026/98¹³ e TC-010995/026/02¹⁴, julgo regulares a dispensa de licitação e o contrato de gestão em exame, sem prejuízo da advertência anotada no corpo do voto, que deverá ser comunicada por ofício à Secretaria de Estado de Saúde.

Sala das Sessões, 16 de julho de 2013.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

12. Tanto a Comissão de Avaliação da Execução dos Contratos de Gestão como a Comissão Técnica de Acompanhamento e Avaliação do Contrato Programa não realizam fiscalizações “in loco” dos procedimentos registrados no SIA – Sistema de Informações Ambulatoriais e no SIH - Sistema de Informações Hospitalares.

13. Nos contratos programa constam metas quantificadas para número de cirurgias (internação), taxa de ocupação, média de permanência, taxa de mortalidade e taxa de cesárea.

14. Nos contratos de gestão, as metas de SADT – Serviços Auxiliares de Diagnose e Terapia externos são maiores.

15. Indicador de Recursos Humanos: as relações enfermeiro/leito e médico/leito são maiores nos hospitais da AD.

16. Indicador de Qualidade: a taxa de mortalidade geral é menor nos hospitais da AD.

17. Indicador de Desempenho: a taxa de ocupação geral dos hospitais das OSS são maiores, em alguns exercícios superiores a 85%.

18. Indicador de Eficiência Técnica: a relação altas/leitos clínica médica é maior para os hospitais da AD.

19. Indicador de Produtividade: o número de pacientes/dia e taxa de cirurgia/saída são maiores nos hospitais das OSS, enquanto o total parto/sala é maior nos hospitais da AD.

20. Tanto os hospitais da AD como os das OSS apresentam maior receita econômica advinda da realização de procedimentos de média complexidade.

21. A receita econômica em procedimentos de média complexidade é maior nos hospitais das OSS.

22. Tanto os hospitais da AD como os das OSS apresentam prejuízo econômico, contudo, computados os gastos tributários, é menor para os da AD.

¹³ Sessão de 22/04/2003 da E. Segunda Câmara – Relator: Conselheiro Antonio Roque Citadini.

¹⁴ Sessão de 12/08/2003 da E. Primeira Câmara – Relator: Conselheiro Robson Marinho.