

ANEXO DE CONTINUAÇÃO
ANÁLISE DO TERMO DO CONVÊNIO Nº 001/AHM/2020

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de análise do Convênio nº 001/AHM/2020 firmado pela Autarquia Hospitalar Municipal com a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein para gestão de serviços de saúde do Hospital Campanha Pacaembu com o intuito de envidar esforços no enfrentamento da COVID – 19, em colaboração com a Secretaria Municipal de Saúde (Processo SEI nº 6018.2020/0020290-1). A vigência do Termo de Convênio é de 120 dias a partir de 01.04.20 (Cláusula 7.1 – fl. 10 da peça 15).

O convênio tem por objeto colocar em operação um equipamento de saúde, no conceito de Hospital de Campanha, constituído de edificação rápida e temporária, para o cuidado de pacientes adultos com a COVID-19, confirmada ou suspeita, de baixa e média complexidade médica, com o intuito de liberar leitos de internação para os pacientes mais graves nos hospitais públicos da cidade de São Paulo. Os pacientes serão encaminhados ao Hospital de Campanha, através de um sistema regulação seguindo critérios clínicos pré-definidos, em consonância com as Políticas de Saúde do SUS, diretrizes de SMS e, em conformidade com o Plano de Trabalho.

A Cláusula Quarta do Termo de Convênio apresenta as características relativas ao Hospital de Campanha Pacaembu (fl. 01 da peça 15):

Serão duas grandes tendas (aproximadamente 7.000 m²), montadas em locais apropriados e definidos pela Prefeitura de São Paulo, totalizando 200 leitos de internação, distribuídos em 10 (dez) blocos com 20 (vinte) leitos cada, para acomodação de pacientes agrupados em alas masculinas e femininas. Oito leitos serão disponibilizados para o cuidado de pacientes que evoluírem com piora da condição de saúde, até que melhorem ou seja transferido para uma unidade hospitalar com recursos adequados.

Ademais, o termo define que a SMS será responsável pelos serviços necessários à manutenção do Hospital de Campanha tais como, mas sem limitar a energia elétrica, gases medicinais, água, lixo e resíduos, segurança e limpeza externas as tendas, vestiários, espaço para refeição e alimentação dos colaboradores envolvidos na operacionalização do Hospital

(Cláusula 4.2 – fl. 09 da peça 15). **A Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein, por sua vez, será responsável pela operação médico-assistencial do hospital, através da contratação de profissionais para as funções que se fizerem necessárias, compra ou aluguel de equipamentos médicos, insumos (material e medicamentos), exames laboratoriais, alimentação dos pacientes e limpeza interna das tendas** (Cláusula 4.3 – Peça fl. 09 da 15).

A cláusula 4.1 define, ainda que as remoções do Hospital Campanha para as unidades hospitalares municipais serão realizadas pelo Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) do Município de São Paulo, ou serviço de ambulância contratada pela SMS/SP, que deverá contar com unidades do tipo Unidade de Suporte Avançado (USA), com médico, enfermeiro e condutor socorrista, para remoção de casos graves.

2. ANÁLISE

2.1. Da justificativa apresentada pela SMS para desenvolvimento da ação (Item B-9 da planilha de análise)

À peça 08, a AHM justifica a necessidade de ampliação da capacidade instalada de leitos no município:

Considerando a população exclusivamente dependente do Sistema Único de Saúde na cidade de São Paulo de 7.000.000 de habitantes, cerca de 1.400.000 poderão necessitar de internação e destes 70.000 poderão necessitar de cuidados de terapia intensiva adulto;

[...]

Considerando que a atual oferta de leitos de Terapia Intensiva Adulto e leitos de internação dos hospitais privados e públicos estaduais, beneficentes e municipais é insuficiente para a demanda esperada decorrente do coronavírus;

[...]

Considerando que com as tratativas realizadas pela Autarquia Hospitalar Municipal e Secretaria Municipal de Saúde será possível a ampliação gradativa de 958 leitos de terapia intensiva;

[...]

Considerando que a atual quantidade de leitos de internação disponíveis nos Hospitais Municipais – 3217 leitos (clínicos, pediátricos, cirúrgicos, obstétricos, complementares e outras especialidades médicas) será insuficiente para o atendimento desta e das demais demandas de saúde dos usuários do Sistema Único de Saúde;

Este Departamento considera necessária e essencial no enfrentamento da Pandemia pelo COVID 19 ativação dos equipamentos de saúde denominados Hospitais de Campanha para o atendimento desta demanda.

Dessa forma, foi justificada a necessidade de ativação dos equipamentos de saúde denominados Hospitais de Campanha para suplementação dos leitos existentes nos hospitais municipais.

Verifica-se, ainda, que o quantitativo pactuado no termo de convênio foi o que constou no procedimento de manifestação de interesse social apresentado pela Sociedade Albert Einstein.

No entanto, embora a justificativa do Departamento de Gestão Hospitalar da AHM apresente os fatores considerados para estimar que cerca de 1,4 milhão de pacientes exclusivamente dependentes do Sistema Único de Saúde poderiam necessitar de internação no município de São Paulo, dos quais cerca de 70 mil poderiam necessitar de cuidados de terapia intensiva adulto, não consta no processo memória de cálculo que justifique e demonstre a relação dessa estimativa com o quantitativo de leitos necessários nos hospitais de campanha para suprir a necessidade de atendimentos de baixa e média complexidade médica.

2.2. Da dispensa de Chamamento Público (Item B-9 da planilha de análise)

O presente convênio decorreu de dispensa de chamamento público (fl. 02 da peça 08), via procedimento de manifestação de interesse social (peça 07), no qual a Sociedade Albert Einstein apresentou seu plano de trabalho.

Nesse sentido, constata-se que, em que pese a celebração de um termo de convênio, a Entidade apresentou referido plano, nos moldes do art. 19 da LF nº 13.019/14 (MROSC), que regula a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Segundo o artigo 3º, IV do MROSC, as exigências contidas nessa lei não se aplicam aos “[...] aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal”.

Não obstante, verifica-se que a decisão da AHM de realizar o termo de convênio com a Entidade, por meio dispensa de chamamento público encontra respaldo na legislação, como a seguir exposto.

Acerca da dispensa de licitação, o art. 24 da LF 8666/93 reza que:

Art. 24 É dispensável a licitação:

[...]

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos; (grifos nossos).

Ainda, a dispensa de licitação para enfrentamento ao coronavírus está prevista no art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020¹, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e no art. 2º, inciso II do DM nº 59.283/2020², que declara situação de emergência no Município de São Paulo e define outras medidas para o enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus.

Em relação à celebração do instrumento de convênio para o estabelecimento da parceria entre a AHM e a Sociedade Albert Einstein, verifica-se que a participação complementar da iniciativa privada na execução de ações e serviços de saúde no Sistema Único de Saúde está prevista no art. 199, §1º da Constituição Federal e nos arts. 24 a 26 da Lei 8.080/90, sendo

¹ Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

² II - nos termos do art. 24, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, fica autorizada a dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência.

atualmente regulamentada no Título VI da Portaria de Consolidação nº 01/2017-MS/GM³. O art. 130 da Portaria dispõe que:

Art. 130. Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada.

§ 1º Na complementação dos serviços de saúde deverão ser observados os princípios e as diretrizes do SUS e as normas técnicas e administrativas aplicáveis. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, § 1º)

§ 2º Assegurada a preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos e ainda persistindo a necessidade quantitativa dos serviços demandados, o ente público recorrerá às entidades com fins lucrativos. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, § 2º)

§ 3º A participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no SUS será formalizada mediante a celebração de contrato ou convênio com o ente público, observando-se os termos da Lei nº 8.666, de 1993, e da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, de acordo com os seguintes critérios: (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, § 3º)

I - convênio: firmado entre ente público e a instituição privada sem fins lucrativos, quando houver interesse comum em firmar parceria em prol da prestação de serviços assistenciais à saúde; e (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, § 3º, I)

II - contrato administrativo: firmado entre ente público e instituições privadas com ou sem fins lucrativos, quando o objeto do contrato for a compra de serviços de saúde. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, § 3º, II)

§ 4º As entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos deixarão de ter preferência na contratação com o SUS, e concorrerão em igualdade de condições com as entidades privadas lucrativas, no respectivo processo de licitação, caso não cumpram os requisitos fixados na legislação vigente. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, § 4º)

§ 5º As entidades filantrópicas e sem fins lucrativos deverão satisfazer, para a celebração de instrumento com a esfera de governo interessada, os requisitos básicos contidos na Lei nº 8.666, de 1993, e no art. 3º da Lei nº 12.101, independentemente das condições técnicas, operacionais e outros requisitos ou exigências fixadas pelos gestores do SUS. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, § 5º)

§ 6º Para efeito de remuneração, os serviços contratados deverão utilizar como referência a Tabela de Procedimentos do SUS. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, § 6º).

No âmbito do município de São Paulo, a participação complementar dos serviços privados para atender a população pelo Sistema Único de Saúde (SUS) está prevista na Lei nº 13.317/02 e no Decreto Municipal nº 44.772/04.

³ Art. 128. Este Capítulo dispõe sobre a participação complementar da iniciativa privada na execução de ações e serviços de saúde e o credenciamento de prestadores de serviços de saúde no Sistema Único de Saúde (SUS).

Com efeito, considerando a declaração de situação de emergência no Município de São Paulo por meio do DM nº 59.283/20 e de estado de calamidade pública por meio do DM nº 59.291/20 e considerando que o convênio visa complementar os esforços realizados pelo município na gestão dos serviços de saúde, em especial no tocante ao enfrentamento da COVID-19, não há óbices para a formalização da parceria mediante convênio, por dispensa de chamamento público.

2.3. Valor do Termo de Convênio (Item 6 da planilha de análise)

O valor total estimado, conforme cláusula 5.1 do Termo de Convênio (fl. 09 da peça 15) e Proposta Orçamentária constante do Procedimento de Manifestação de Interesse Social (fl. 08 da peça 07) foi de R\$ 20.939.228,00 para o período de 120 dias.

A Cláusula 5.2 define que os recursos serão repassados todo 5º dia útil de cada mês (Peça 15, fl. 09) e a Cláusula 4.4 estabelece que, diante da natureza dos serviços prestados, os custos relacionados à gestão do Hospital e de sua operação serão reembolsados, integralmente, e de forma antecipada, pela Secretaria Municipal de Saúde à SBIBHAE, através de Relatório de Execução Financeira.

Em que pese a premente necessidade de leitos no município de São Paulo, em razão da pandemia provocada pelo COVID – 19, o plano de trabalho apresentado pela Sociedade Albert Einstein não detalhou as despesas relativas à gestão de saúde do Hospital de Campanha Pacaembu, no montante de R\$ 20.939.228,00, pelo período de 120 dias.

A planilha de custos fornecida pela entidade apresenta itens de despesa, tais como custo variável, serviços de terceiros, materiais de consumo, despesas gerais e administrativas, de maneira genérica e vaga, de modo que não é possível, por exemplo, saber o custo por leito em operação. Observamos, ainda, que não constam evidências no processo administrativo de que tenha ocorrido avaliação por parte da Origem do plano orçamentário proposto pela entidade.

Nesse sentido, não foi justificado tecnicamente o montante previsto para este convênio, em infringência ao art 26, § único, III, da LF nº 8.666/93.

2.4. Formalização do Convênio (Item B-9 da planilha de análise)

Para celebração do Convênio nº 001/AHM/2020 foi autuado o Processo Administrativo nº 6018.2018/002290-1, o qual iniciou pela apresentação do plano de trabalho da Sociedade Albert Einstein (peça 07).

Houve parecer da Assessoria Jurídica da SMS (peça 11) com posicionamento favorável em relação à formalização do instrumento sob o ponto de vista jurídico-formal.

Ocorre que o parecer ao justificar a viabilidade da parceria por meio da dispensa de chamamento público incorreu em certa confusão jurídica, senão vejamos.

No item “II. 1 – Celebração de Parceria pela Administração Pública” do parecer (fl. 04 da peça 11), consta a informação de que o instrumento a ser firmado pela AHM seria um termo de parceria com a Sociedade Albert Einstein, a qual estaria qualificada, portanto, como OSCIP.

No item II.2 do parecer (fls. 04/05 da Peça 11), porém, consta justificativa para a dispensa de chamamento público, como base no artigo 30, II do MROSC, que regula a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Ainda, no item “II.4 – Demais formalidades” (fls. 06/08 da Peça 11) a Assessoria Jurídica verificou os requisitos para celebração do instrumento com base nos artigos 33 a 35 do MROSC.

Nesse sentido, não há nexos causais entre os fundamentos jurídicos apresentados pela Assessoria Jurídica e a aprovação do ponto de vista jurídico - formal do convênio entre a AHM e a Sociedade Albert Einstein. Assim, a presente análise se apresenta à luz do instrumento jurídico formalizado – Convênio.

Verifica-se, ainda, que não constou do PA nº 6018.2018/002290-1 a demonstração de cumprimento do previsto no parágrafo 2º do art. 116 da LF nº 8.666/93, de que, assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

2.5. Da Entidade Conveniada e do Plano de Trabalho integrante do instrumento (Item C-11-a da planilha de análise)

A Lei 8.666/93 traz disposições sobre a celebração de convênios, bem como sobre o estabelecimento do plano de trabalho e cumprimento de metas.

Art. 116. [...]

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

Contudo, o Plano de Trabalho apresentado pela Conveniente (peça 19) apresenta deficiências que acarretam potenciais prejuízos ao controle e a transparência, uma vez que não constam do Plano as informações exigidas na lei, tais como, metas a serem atingidas e etapas ou fases de execução.

Com efeito, o plano de trabalho foi elaborado de forma pouco detalhada, sem parâmetros para avaliação – o que pode acarretar uma execução ineficiente do objeto do convênio.

Assim, o plano de trabalho não atende a disposição legal (art. 116, §1º, da LF 8.666/93), por não possuir as informações exigidas.

2.6. Previsão de Recursos Orçamentários e Dotação Onerada (Item C-11- c da planilha de análise)

Houve autorização para celebração do convênio, com vigência a partir de 01.04.20, pelo período de 120 dias, ou enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos de emergência de saúde pública, no valor total de R\$ 20.939.228,00, conforme plano

orçamentário proposto pela entidade (fls. 01 e 10 da peça 15).

Conforme Nota de Empenho nº 1.302, de peça 14, foi empenhado, em 02.04.20, o montante total de R\$ 20.939.228,00, utilizando integralmente a fonte de recursos do Tesouro Municipal.

Nessa esteira, verifica-se que o empenho foi realizado após a data de início da vigência do convênio, em infringência aos arts. 60 e 61 da Lei nº 4.320/64.

2.7. Do Convênio (Item B-9 da planilha de análise)

A seguir relacionamos outras inconsistências verificadas em relação ao instrumento:

- O convênio, assinado em 01.04.20 (fl. 10 da peça 15), foi publicado apenas em 07.05.20 (peça 16). Dessa forma, não foi observado o prazo máximo de 20 dias estabelecido pelo artigo 26 da LM 13.278/02 para a respectiva publicação no DOC.
- Ausência de cláusula que indique a contrapartida da entidade conveniada. O convênio, à maneira que foi pactuado, traduz-se em simples repasse de recursos para a conveniada executar os serviços, sem que reste demonstrada a contrapartida financeira ou de bens e serviços que a entidade deveria oferecer à concedente, afora o compromisso de executar o objeto do ajuste.
- A cláusula 4.5 do Termo de Convênio, que está inserida na descrição dos serviços contemplados na proposta, possui falta de clareza em sua redação, de forma que não há definição objetiva sobre o uso de ferramentas de gestão de qualidade assistencial: “4.5 Será utilizada SBIBAE para implantação do Hospital de Campanha, em relação às ferramentas de gestão de qualidade assistencial” (Peça 15, fl. 9).

2.8. Quantitativo de leitos de estabilização

Segundo constou da Cláusula 4.1 do Termo de Convênio há, no total, 200 leitos de internação no Hospital de Campanha Pacaembu, dos quais 08 seriam disponibilizados para o cuidado de pacientes que evoluírem com piora da condição de saúde, até que melhorem ou seja transferido para uma unidade hospitalar com recursos adequados (peça 15, fl. 08).

No entanto, há inconsistência desse quantitativo em relação aos tipos de leitos cadastrados no CNES, 190 leitos de clínica geral e 10 leitos de “UTI II ADULTO - COVID-19” (peça 21) e também em relação aos tipos que constou na informação de 07.05.20 do Departamento de Gestão Hospitalar da AHM no processo SEI nº 6110.2020/0008917-0 (processo de pagamento do convênio em análise) quanto à existência de 184 leitos de internação clínica e 16 leitos de estabilização com recursos de terapia intensiva adulto:

Em atividade desde 01 de abril de 2020, o Hospital de Campanha do Pacaembu, trata-se de uma das diversas ações da Secretaria Municipal de Saúde no enfrentamento da Pandemia pelo COVID 19.

Trata-se do primeiro Hospital de Campanha montado num estádio de futebol.

[...]

Oferece aos usuários do Sistema Único de Saúde, 184 leitos de internação clínica e 16 leitos de estabilização (com recursos de terapia intensiva adulto para os pacientes que apresentarem piora do quadro clínico) e recurso diagnóstico por imagem (tomografia computadorizada, radiologia e ultrassonografia), contando com 544 colaboradores.

Nesse sentido, há necessidade de esclarecimento quanto a qual parcela dos leitos instalados (no total de 200 leitos), efetivamente foi composta por leitos de estabilização.

2.9. Aspectos relacionados à execução do Convênio

Em consulta aos sistemas Átomo-Ábaco e SOF, verificamos que foi repassado até o momento o montante de R\$ 10.469.614,00, em 08.05.20, referente aos meses de abril e maio de 2020 (peça 27).

Quadro 1 – Valores empenhados, liquidados e pagos

Nota de Empenho	Empenhado	Liquidado	Pago
1.381/2020	20.939.228,00	10.469.614,00	10.469.614,00

Fonte: Sistema Átomo-Ábaco e SOF (Dados atualizados até 21.07.20).

Conforme abordado no item 2.6, foi empenhado o montante relativo ao período de vigência inicialmente pactuado de 120 dias, R\$ 20.939.228,00 (valor mensal de R\$ 5.234.807,00).

Conforme despacho autorizatório de encerramento (Peça 29), houve desativação da Unidade em 01.07.20. Porém, até o encerramento deste relatório não constam registros de repasse, nos sistemas Átomo-Ábaco e SOF, da parcela referente ao mês de junho de 2020.

O despacho autorizatório da rescisão ressalvou a “necessidade e obrigação da Conveniada apresentar as prestações de contas do período e a prestação de contas final, nos moldes da Portaria AHM nº 102/2013, instrumentalizando sobre os equipamentos, nos termos da cláusula sexta item 6.1”. Assim, cabe à AHM apresentação no presente autos da prestação de contas finalizadora do Convênio nº 001/AHM/2020, com demonstração analítica das despesas realizadas e respectiva análise conclusiva pelo setor competente, bem como demonstração de devolução dos saldos financeiros remanescentes, nos termos do art. 116, §6º da LF 8.666/93⁴.

Considerando a excepcionalidade da situação enfrentada pelo município em função da pandemia de COVID - 19, acarretando alto dispêndio de recursos financeiros, serão verificados, com base em dados fornecidos e relativos aos meses de abril e maio/2020, considerando dados fechados e disponibilizados até a data de finalização da auditoria, os aspectos relacionados aos serviços de terceiros (em especial os classificados na rubrica “custo variável”) e recursos humanos, que foram os itens de maior representatividade no Plano Orçamentário, conforme quadro:

Quadro 2 – Plano Orçamentário

Especificação	Valor mensal	%
Custo variável	1.191.196	22,76%
Despesas com pessoal	3.643.886	69,61%
Serviços de terceiros	216.926	4,14%
Materiais de consumo	66.756	1,28%
Despesas gerais e administrativas	115.858	2,21%
Outras Despesas	186	0,00%
Total	5.234.807	100,00%

Fonte: Plano de Trabalho (Peça 19, fl. 06)

Importante ressaltar que, em razão do isolamento social decretado na Cidade de São Paulo como medida de prevenção e enfrentamento à propagação do novo coronavírus, bem como a Portaria TCM 144/2020 que instituiu o teletrabalho em caráter preferencial, o acompanhamento da execução *in loco* restou prejudicado, ficando os procedimentos limitados à análises de relatórios e informações requisitadas pela auditoria e fornecidas pela AHM e pela entidade conveniada.

⁴ § 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

2.9.1 Serviços Terceirizados

Em relação à contratação de terceiros para execução do serviço, selecionamos os serviços de terceiros classificados na rubrica “Custo Variável” para análise quanto ao cumprimento do previsto no Plano Orçamentário (fl. 06 da peça 21).

A classificação em “Custo Variável” aplica-se àqueles serviços, cujo valor a ser pago, depende do montante executado ou consumido.

Em relação aos custos variáveis, a Conveniada informou, à peça 21, o montante executado em abril e maio, conforme quadros a seguir:

Quadro 3 – Previsto x Executado no mês de abril 2020

Abril	Previsto (em R\$)	Executado (em R\$)	Diferença (em R\$)
Custos Variáveis	1.191.000	4.353.000	3.162.000
Materiais e Medicamentos	*	3.741.000	
Gasoterapia	*	5.000	
Alimentação	*	267.000	
Serviços Variáveis	*	340.000	

* O Plano Orçamentário não detalha a rubrica “custos variáveis”

Fonte: Fl. 06 da peça 19 e fl. 02 da peça 21.

Quadro 4 – Previsto x Executado no mês de maio 2020

Maio	Previsto (em R\$)	Executado (em R\$)	Diferença (em R\$)
Custos Variáveis	1.191.000	2.163.000	972.000
Materiais e Medicamentos	*	1.218.000	
Gasoterapia	*	18.000	
Alimentação	*	541.000	
Serviços Variáveis	*	387.000	

* O Plano Orçamentário não detalha a rubrica “custos variáveis”

Fonte: Fl. 06 da peça 19 e fl. 03 da peça da peça 21.

Registramos que, conforme processo de pagamento (processo SEI nº 6110.2020/0008917-0), ainda se encontra pendente a apresentação de prestação de contas completa desses meses pela Entidade, com documentação comprobatória dos gastos, e sua análise pelo Núcleo de Avaliação de Resultados da AHM. Não obstante, concluímos, dos dados informados que:

Em relação ao contrato de gases medicinais, houve infringência à cláusula 4.2 do Termo de Convênio (fl. 09 da peça 15), uma vez que o serviço é de responsabilidade da SMS, a qual deveria fornecê-lo diretamente ou por terceiro.

Da análise conjunta dos quadros, verifica-se que a Entidade executou 265% e 81% a mais do que o previsto, em despesas com terceiros, classificadas em “custos variáveis”, nos meses de abril e maio de 2020, respectivamente, em inobservância ao Plano Orçamentário (fl. 06 da peça 19).

2.9.2. Equipe Contratada

Em relação ao mês de abril de 2020, a Entidade forneceu uma relação de 509 profissionais da saúde, sendo 59 médicos e 450 demais profissionais (Peças 23 e 24). Em relação ao mês de maio de 2020, por sua vez, a Conveniada forneceu uma relação de 538 profissionais da saúde, sendo 49 médicos e 489 demais profissionais (Peças 25 e 26).

A relação de pessoal constante do plano de trabalho apresentado pela Entidade (fl. 05 da peça 19) está ilegível em algumas partes. Solicitamos o encaminhamento de nova cópia do plano de trabalho, mas não foi fornecida ao término desta Auditoria.

De início, verifica-se que a descrição dos cargos contida no plano de trabalho apresenta diferenças em relação à relação de pessoal fornecida pela Conveniada, referente aos meses de abril e maio de 2020.

Nesse sentido, a análise ficará restrita à comparação entre o número de profissionais previstos e o de contratados, nos períodos de abril e maio de 2020, em relação aos cargos presentes simultaneamente tanto no plano de trabalho, quanto nas listas de pessoal fornecidas pela Conveniada.

Quadro 5 – Previsto x contratado no mês de abril de 2020

Profissionais	Número de profissionais (A)	Carga horária prevista (B)	Número de contratados (C)	Carga horária efetiva (D)	Previsto – contratado (A) – (C)
Analista Laboratório Jr.	5	180	5	180	0
Analista Recursos Humanos PI	3	220	2	220	1
Analista Adm. IIRS II	9	220	6	220	3

Assistente Atendimento Hospital Municipal	20	180	18	180	2
Assistente Social PI	8	150	7	150	1
Auxiliar Almoxarifado I Hospital Municipal	5	220	4	220	1
Auxiliar Enfermagem Hospital Municipal	120	180	77	180	43
Auxiliar Farmácia Hospital Municipal	34	180	33	32 de 180 e 1 de 220	1
Auxiliar Logística	3	220	2	220	1
Auxiliar Transporte	4	180	1	180	3
Comprador Jr.	2	220	2	220	0
Copeiro Hospital Municipal	23	220	22	220	1
Enfermeiro PI Hospital Municipal	62	180	48	180	14
Farmacêutico Jr.	4	220	2	220	2
Farmacêutico PI	8	220	8	6 de 220 e 2 de 180	0
Fisioterapeuta PI Hospital Municipal	26	150	26	150	0
Fonoaudiólogo PI	3	180	3	180	0
Laboratorista	6	180	6	180	0
Líder de Farmácia	1	220	1	220	0
Mensageiro	4	180	3	180	1
Nutricionista Jr Hospital Municipal	7	220	7	220	0
Nutricionista PI Hospital Municipal	4	180	4	220	0
Psicólogo PI	3	220	3	220	0
Técnico Controle de Leitos	34	180	29	180	5
Técnico de Serviços	3	180	2	180	1
Técnico de Enfermagem Coleta	6	180	8	180	-2
Técnico de Enfermagem Hospital Municipal	34	180	27	180	7
Técnico Segurança do Trabalho	2	220	1	220	1
TOTAL	443		357		86

Fonte: fl. 05 da peça 19 e peça 23.

Quadro 6 – Previsto x contratado no mês de maio de 2020

Profissionais	Número de profissionais (A)	Carga horária prevista (B)	Número de contratados (C)	Carga horária efetiva (D)	Previsto – contratado (A) – (C)
Analista Laboratório Jr.	5	180	4	180	1
Analista Recursos Humanos PI	3	220	2	165 e 220	1
Analista Adm. IIRS II	9	220	6	5 de 180 e 1 de 220	3
Assistente Atendimento Hospital Municipal	20	180	18	180	2

Assistente Social PI	8	150	6	150	2
Auxiliar Almoxarifado I Hospital Municipal	5	220	4	220	1
Auxiliar Enfermagem Hospital Municipal	120	180	70	63 de 180, 5 de 78, 1 de 84 e 1 de 102	50
Auxiliar Farmácia Hospital Municipal	34	180	34	31 de 180 e 3 de 220	0
Auxiliar Logística	3	220	2	220	1
Copeiro Hospital Municipal	23	220	20	220	3
Enfermeiro PI Hospital Municipal	62	180	49	180	13
Farmacêutico Jr.	4	220	2	220	2
Farmacêutico PI	8	220	9	5 de 220 e 4 de 180	-1
Fisioterapeuta PI Hospital Municipal	26	150	25	150	1
Fonoaudiólogo PI	3	180	3,	180	0
Laboratorista	6	180	6	180	0
Líder de Farmácia	1	220	1	220	0
Mensageiro	4	180	3	180	1
Nutricionista Jr Hospital Municipal	7	220	7	220	0
Nutricionista PI Hospital Municipal	4	180	4	220	0
Psicólogo PI	3	220	3	220	0
Técnico Controle de Leitos	34	180	27	180	7
Técnico de Serviços	3	180	2	180	1
Técnico de Enfermagem Coleta	6	180	5	180	1
Técnico de Enfermagem Hospital Municipal	34	180	52	50 de 180 e 2 de 78	-18
Técnico Segurança do Trabalho	2	220	2	220	0
TOTAL	437		366		71

Fonte: fl. 05 da peça 19 e peça 25.

Com base nessas informações, verifica-se que a Conveniada contratou 20% a menos de profissionais em abril e 16% a menos de profissionais em maio, considerando a totalidade dos cargos acima descritos.

No que tange à contratação de médicos o plano de trabalho descreve a necessidade de contratar 24 médicos, com carga horária mensal total de 4.860 horas (fl. 05 da peça 19).

No mês de abril, houve a contratação de 59 médicos (peça 24), totalizando uma carga horária mensal de 4.088 horas, 16 % inferior ao previsto no plano de trabalho.

No mês de maio, por sua vez, houve a contratação de 49 médicos (peça 26), totalizando uma carga horária mensal de 3.218 horas, 34 % inferior ao previsto no plano de trabalho.

3. CONCLUSÃO (Campo 13 da planilha de análise)

Da análise efetuada, quanto aos aspectos legal, formal e de mérito do Termo de Convênio nº 001/AHM/2020, celebrado com a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein para gestão de serviços de saúde do Hospital Campanha Pacaembu, unidade com início de funcionamento em 01.04.20 e desativada em 01.07.20, concluímos:

- 3.1.** Foi justificada a necessidade de ativação dos equipamentos de saúde denominados Hospitais de Campanha para suplementação dos leitos existentes nos hospitais municipais, por meio do atendimentos a pacientes adultos com COVID-19 de baixa e média complexidade médica **(subitem 2.1)**;
- 3.2.** Não foi apresentada memória de cálculo para definição e justificativa do quantitativo de leitos necessários nos hospitais de campanha **(subitem 2.1)**;
- 3.3.** Considerando a declaração de situação de emergência no Município de São Paulo por meio do DM nº 59.283/20 e de estado de calamidade pública por meio do DM nº 59.291/20 e o objeto pactuado no tocante ao enfrentamento da COVID-19, não há óbices para a formalização da parceria mediante convênio, por dispensa de chamamento público **(subitem 2.2)**;
- 3.4.** O plano orçamentário apresentado pela entidade não possui detalhamento dos itens de despesa e não constou registro de sua avaliação por parte da Origem no processo administrativo, não restando justificado o montante previsto para o convênio, em infringência ao art. 26, § único, III, da LF nº 8.666/93. **(subitem 2.3)**;
- 3.5.** Ausência de nexos causal entre os fundamentos jurídicos apresentados pela Assessoria Jurídica e a aprovação do ponto de vista jurídico - formal do convênio entre a AHM e a Sociedade Albert Einstein **(subitem 2.4)**;

- 3.6. Ausência de demonstração de cumprimento em relação ao previsto no parágrafo 2º do art. 116 da LF nº 8.666/93, de que, assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva; **(subitem 2.4);**
- 3.7. Inadequação do Plano de Trabalho, uma vez que o documento apresentado não traz as informações do §1º do art. 116 da LF 8.666/93, de forma que não contém dados suficientes para parametrizar a avaliação e controle da execução. **(subitem 2.5);**
- 3.8. Intempestividade do montante empenhado para o exercício de 2020, em infringência aos arts. 60 e 61 da Lei nº 4.320/64 **(subitem 2.6);**
- 3.9. Intempestividade na publicação do extrato do termo de convênio no DOC, em infringência ao artigo 26 da LM 13.278/02 **(subitem 2.7);**
- 3.10. Ausência de cláusula que indique a contrapartida da entidade conveniada **(subitem 2.7);**
- 3.11. Falta de clareza na redação da cláusula 4.5 do Termo de Convênio, não havendo definição objetiva sobre o uso de ferramentas de gestão de qualidade assistencial **(subitem 2.7);**
- 3.12. Inconsistência quanto à parcela dos leitos instalados no Hospital de Campanha Pacaembu que se trata de leitos de estabilização, entre a previsão do Termo de Convênio, o cadastro no CNES e a informação constante do processo de pagamento **(subitem 2.8);**
- 3.13. Não houve repasse da parcela referente ao mês de junho de 2020 **(subitem 2.9);**
- 3.14. Em relação ao contrato de gases medicinais, houve infringência à cláusula 4.2 do Termo de Convênio, uma vez que o serviço é de responsabilidade da SMS, a qual deveria fornecê-lo diretamente ou por terceiro **(subitem 2.9.1);**

- 3.15.** A Entidade executou 265% e 81% a mais do que o previsto, em despesas com terceiros, classificadas em “custos variáveis”, nos meses de abril e maio de 2020, respectivamente, em inobservância ao Plano Orçamentário **(subitem 2.9.1)**;
- 3.16.** A Conveniada contratou 20% a menos de profissionais em abril e 16% a menos de profissionais em maio, considerando os cargos com descrição correspondente no Plano de Trabalho e nas relações de pessoal da Conveniada (quadros 4 e 5) **(subitem 2.9.2)**;
- 3.17.** Em relação aos médicos, a Conveniada contratou 16% a menos de carga horária mensal total em abril e 34% a menos em maio, na comparação com o previsto no plano de trabalho **(subitem 2.9.2)**;
- 3.18.** Houve despacho autorizatório de rescisão, com desativação da Unidade em 01.07.20, cabendo à AHM a apresentação no presente autos da prestação de contas finalizadora do Convênio nº 001/AHM/2020, com demonstração analítica das despesas realizadas e respectiva análise conclusiva pelo setor competente, bem como demonstração de devolução dos saldos financeiros remanescentes, nos termos do art. 116, §6º da LF 8.666/93 **(subitem 2.9)**.

Em 13.07.20

DOUGLAS R. O. FRANCO
Agente de Fiscalização

MARIA CLARA WATANABE TANABE
Supervisora de Equipes de Fiscalização
e Controle 8