RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

1. ORDEM DE SERVIÇO

2021/03569

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Inspeção decorrente da solicitação de estudo dos custos da rede direta e indireta dos Centros de Convivência e Cooperativa da Capital Paulista.

2.2. Objetivo

Cumprir determinação do Conselheiro Relator.

2.3. Área Auditada

Secretaria Municipal da Saúde – SMS

2.4. Período de Realização

29.07.21 a 30.07.21

2.5. Período de Abrangência

Não se aplica.

2.6. Equipe Técnica

Thiago Fernandes Vilas Boas	TC n.º 20.322
Péricles dos Santos Brito	TC n.º 20.122

2.7. Procedimentos

- Análise das informações demandadas à Origem com vistas a atender o solicitado pelo Vereador Toninho Vespoli, por meio do Ofício 49.º GV n.º 63/2020.

2.8. Siglas

Abreviatura / Sigla	Significado
CECCO	Centros de Convivência e Cooperativa
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CG	Contrato de Gestão
CRS	Coordenadoria Regional de Saúde
NBC T	Norma Brasileira de Contabilidade - Técnica
OS	Organização Social
PPA	Plano Plurianual
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SPDM	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina
TA	Termo Aditivo
WebSAASS	Sistema de Acompanhamento e Avaliação dos Serviços de Saúde

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata o presente de autos de Inspeção, instaurado e autuado às peças 25/26, com vistas a verificar o solicitado pelo Vereador Toninho Vespoli, por meio do Ofício 49.º GV n.º 63/2020 (peça 1), para realização de estudos de custos da rede direta e indireta dos Centros de Convivência e Cooperativa (CECCO) da Capital Paulista, a fim de apurar se há irregularidades na terceirização de tal serviço.

A Origem indicou em sua solicitação que, ao menos, 7 (sete) CECCO teriam sua gestão contratualizada junto à Organização Social (OS) Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM), trazendo, dentro de tal número, a identificação explícita da unidade de Heliópolis (fl. 2 da peça 1).

Ressalte-se que informações foram então demandadas à Coordenadoria Regional de Saúde a qual pertence à referida unidade, CRS-Sudeste, sob a qual se encontram 6 (seis) unidades desta modalidade de serviço de saúde (Vila Prudente, Ibirapuera, Vila Guarani, Parque Manoel da Nóbrega, Mooca e Heliópolis), observando-se que somente a unidade de Heliópolis

encontra-se com gestão da SPDM, contando as demais com administração direta (fl. 1 da peça 65).

A formalização da inclusão da CECCO Heliópolis sob gestão da SPDM deu-se pelo Termo Aditivo (TA) n.º 39/2020-SMS.G, no bojo do Contrato de Gestão (CG) n.º R005/2015-SMS.G (fl. 5 da peça 39), que abrange a Rede Assistencial das Supervisões Técnicas de Saúde Vila Mariana/Jabaquara e Ipiranga.

Não havendo outras unidades apontadas pelo Vereador, somente se identificou no Sistema de Acompanhamento e Avaliação dos Serviços de Saúde – WebSAASS (peça 44), além da CECCO Heliópolis, o registro da CECCO Sé, enquanto inclusão formalizada pelo TA n.º 018/2019 do CG n.º R023/2016-SMS.G, relativo à Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde Sé, tendo-se porém a informação de que tal serviço não foi iniciado, ocorrendo a devolução dos valores repassados para seu custeio (fl. 5 da peça 49).

Após, houve documentação acrescida aos autos às peças 64/65 e, em atendimento ao determinado à peça 67, passamos, nesse caso específico, à análise em sede de Inspeção.

3.2. Análise

3.2.1. Realização de estudos sobre os custos envolvidos na gestão direta de Unidades CECCO, em comparação com os valores pactuados no contrato de gestão (quesito 1 do despacho à peça 18).

Conforme peça 45, após análise da documentação acrescida pela Origem à peça 39, a auditoria concluiu pela presença de elementos consistentes que demonstram a falta de metodologia de apuração de custos das Unidades CECCO sob administração direta da SMS, impossibilitando, assim, a comparação com as despesas executadas quando os mesmos serviços se encontram sob gestão das OS's, nos seguintes termos:

> [...] apenas duas Unidades CECCO (Heliópolis e Sé), que estariam sob gestão de OSs, foram mencionadas pela SMS, ainda sim, sem dados históricos relevantes quanto à execução direta e indireta de tais serviços.
>
> Acrescente-se, ainda, que os valores contidos no plano orçamentário do CECCO Heliópolis (Peça 39, fls. 18/19), no total, não podem ser considerados, tecnicamente, como efetivo custo da Unidade, uma vez que, como prática comum, esses orçamentos são elaborados pelas próprias OSs e pactuados em

termos aditivos, que se confirmam ou não na execução das despesas, apresentadas nas prestações de contas dos contratos de gestão, as quais são aprovadas, no todo ou em parte, pela SMS. Ademais, os planos orçamentários não foram acompanhados da metodologia adotada, apresentação de dados históricos ou de premissas que os embasaram.

[...] quanto às unidades geridas diretamente, não foram apresentados os respectivos levantamentos e detalhamentos de custos pela SMS.

Quanto ao tema, em 25.11.11, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), por meio da Resolução nº 1366/11, aprovou a Norma Brasileira de Contabilidade - Técnica (NBC T 16.11), que estabelece a conceituação, o objeto, os objetivos e as regras básicas para mensuração e evidenciação dos custos no setor público, e apresentado, nessa norma, como Subsistema de Informação de Custos[1] do Setor Público (SICSP), de aplicabilidade às entidades públicas desde 1º de janeiro de 2012.

No item 8 da norma é enfatizado que vários dispositivos legais determinam a apuração de custos no setor público, como requisito de transparência e prestação de contas, seja para controle interno, externo ou social. Destaca, ainda, o valor da informação de custos para fins gerenciais, com impactos positivos na gestão pública, tanto do ponto de vista legal, como pela sua utilidade.

Sob o aspecto legal, destacamos as principais normas pertinentes a custos no setor público: LF nº 4.320/64 (Artigos 85 e 99); LF nº 10.180/2001 (artigo 15); Decreto-Lei nº 200/67 (artigo 79) e a LC nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, artigo 50, §3º).

No âmbito do sistema informatizado de execução orçamentária e financeira, um importante mecanismo para a implantação e operacionalização de metodologia para apuração de custos no setor público é o denominado Plano Interno[2] (PI).

Conceitualmente, o manual do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), define Plano Interno:

Plano Interno - Componente opcional da estrutura orçamentária, com codificação própria criada pelo respectivo órgão, com a finalidade de detalhar o programa de trabalho resumido para planejamento e acompanhamento internos, agrupar diferentes programas ou alocar a execução orçamentária.

[...]

PI - Plano Interno, instrumento de planejamento e de acompanhamento da ação programada, usado como forma de detalhamento de um

[1] https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/RES_1366.pdf

[2] http://manualsiafi.tesouro.gov.br/manual_completo.pdf (páginas 994 e 2162).

projeto/atividade, de uso exclusivo de cada Ministério ou Órgão, podendo desdobrar-se ou não em etapas.

Portanto, o PI trata-se de um importante instrumento de planejamento que permite o detalhamento pormenorizado de um projeto/atividade definido na Lei Orçamentária Anual (LOA), a fim de atender a previsão e o acompanhamento gerencial da execução do orçamento aprovado.

Em analogia ao SIAFI, no Município de São Paulo, a PMSP utiliza o Sistema Orçamentário e Financeiro (SOF) para execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Portanto, uma vez estruturado o Plano Interno no SOF, para se chegar a uma metodologia capaz de obter valores de custos, sob a visão de "centro de custos" (por serviço/Unidade de saúde, por exemplo), faz-se necessário, conforme os objetivos traçados, definir a codificação do PI para planejamento e execução orçamentária e para os "centros de custos" que se pretende mensurar. Dessa forma, o objeto do gasto é o elemento comum integrador a ambos (orçamento e custos), identificado no código PI no ato da emissão de nota de empenho (orçamento) e na liquidação da despesa (custos), cuja guia/aba dos respectivos "centros de custos" pode ser criada no módulo de tesouraria (contas a pagar e a receber) do SOF, por exemplo.

Realizadas as ações elencadas acima, como exemplo de proposta, ao se utilizar o objeto do gasto como elemento de integração, o sistema de custeio a ser implantado atenderia ao item 20 da NBC T 16.11, que prega que o subsistema de custeio do setor público (SICSP) deve se integrar ao processo de planejamento e orçamento, utilizando, para tal, a mesma base conceitual, possibilitando, ainda, o controle entre o orçado e o executado.

Como orientações gerais, para obtenção de êxito na implantação de sistema de custeio deve-se:

- Constituir formalmente grupo de trabalho e criação de área específica de custos;

- Realizar reuniões internas para alinhamento de métodos, conceitos e orientações técnicas;

- Consultar a Secretaria do Tesoura Nacional (STN) para obtenção de modelos e auxílio na definição dos fluxos (etapas) necessárias ao projeto de implantação de sistema de custos;

- Pesquisar e analisar *benchmarkings* (melhores práticas) junto a órgãos públicos que foram bem sucedidos na implantação de sistema de custeio;

- Participação em treinamentos e eventos sobre o tema custos no setor público.

Do explanado, destaca-se que a implantação de um sistema de custos no setor público não é um projeto trivial, e requer enxergar a entidade pública sob um

> novo prisma sistêmico, organizacional e informacional, demandando tempo e esforços de integrantes de diversas áreas, tais como: planejamento, execução orçamentária, contabilidade, almoxarifado e auditoria.
>
> Para corroborar, no Relatório Anual de Fiscalização (RAF), TC 004873/2020, da extinta Autarquia Hospitalar Municipal (AHM), relativo ao exercício de 2019, consta a seguinte determinação referente ao exercício 2007 (TC 001088/2008), ainda não atendida: "Implante Sistema de Custeio para apuração dos custos reais dos procedimentos hospitalares". Tal determinação foi reiterada quando do exame das Contas da AHM de 2016 (TC 002790/2017).
>
> Em resposta aos apontamentos no RAF 2019, sob análise desta Coordenadoria, quanto à aludida determinação, a SMS assim se manifestou:
>
> Referente aos apontamentos 8.1. e 8.49. do Quadro 3 (determinações de exercícios anteriores) que tratam da implantação de Sistema de Custeio para apuração dos custos reais dos procedimentos hospitalares, a Coordenadoria de Assistência Hospitalar esclarece que o Departamento de Gestão da Assistência que a antecedeu, tem como competência identificar déficit de pessoal, déficit de fluxos assistenciais e processos de trabalho e necessidade de recuperação predial (em especial de adequação à legislação sanitária vigente), bem como, oportunidade de ampliação de leitos e serviços nas unidades, termos de referência para contratos assistenciais (como terapia renal substitutiva, terapia intensiva adulto e pediátrica, por exemplo) não sendo atribuição desta a elaboração de sistemas relacionados à apuração de custos. Esta Coordenadoria propõe a instalação de equipe de trabalho multidisciplinar, envolvendo a área hospitalar, área financeira, administrativa e de planejamento de SMS para desenvolvimento e implantação de sistema de apuração de custos reais dos procedimentos hospitalares. (Grifo nosso).
>
> Da manifestação reproduzida acima, além do esforço multidisciplinar necessário, fica evidenciado que ainda não houve a implantação de sistema de custos no âmbito da SMS.
>
> Ademais, diante dos esforços internos, do arcabouço de informações e demais elementos requisitados, denota-se que a implantação de sistema de custos é atribuição única e exclusiva de cada entidade pública, não sendo possível o controle externo desta Corte realizá-lo em substituição ou em adição à Secretaria Municipal de Saúde.

Por fim, a auditoria havia concluído que a inexistência de sistema de controle de custos da rede direta pela SMS e a não apresentação de custos efetivamente incorridos na gestão do serviço gerido pela OS SPDM inviabilizam a realização de comparativo de custos dos serviços CECCO da rede direta e indireta, restando prejudicado o pedido do Vereador à peça 1.

Instada a apresentar esclarecimentos, a Origem reiterou a impossibilidade da prestação da informação demandada, quanto aos custos operacionais de unidade CECCO, trazendo à baila

valor que consta do plano de trabalho do TA n.º 69/2021, ou seja, em virtude de orçamento elaborado pela própria OS, sem referencial anterior quanto aos custos efetivos da unidade, indicando ainda que o Plano Plurianual (PPA) contemplaria valores que são calculados a partir de custos praticados, sugerindo, ao final, a realização de diligências, no âmbito da elaboração da peça orçamentária, em relação a programa – CENTROS DE CONVIVÊNCIA E COOPERATIVA – que englobaria os valores quanto a esta modalidade de serviço, sem constar dos autos alguma informação posterior a respeito de tal procedimento.

Observe-se o posicionado pela Origem à peça 65:

> Entretanto temos o custo atual do referido CECCO Heliópolis, que atualmente está em torno de R$ 56.805,44 conforme Termo Aditivo nº. 69/2021. (fl. 1 da peça 65)
>
> [...]
>
> Prosseguindo, por solicitação da Secretaria Executiva de Atenção Básica, no docto. SEI 047748375 houve manifestação da Área Técnica de Saúde Mental desta Coordenadoria reiterando entendimento anterior pela impossibilidade de informação dos custos operacionais envolvidos nas unidades CECCO geridas pela administração direta e registrando àquelas que se encontram em atividade no território: CECCO Vila Prudente, CECCO Ibirapuera, CECCO Vila Guarani, CECCO Parque Manoel da Nóbrega e CECCO Mooca, além do CECCO Heliópolis, cuja gestão foi cometida à Organização Social SPDM, no âmbito do Contrato de Gestão nº 05/SMS/2015. (fl. 3 da peça 65)
>
> [...]
>
> Por seu turno, da parte desta Assessoria Jurídica, a título de contribuição para o esclarecimento das questões objeto da Inspeção do TCM, traz-se à colação que, no processo de planejamento orçamentário da Administração, necessariamente, constam do Plano Plurianual rubricas e programas de atividades que refletem os custos estimados, que por sua vez são calculados a partir de custos praticados com o custeio de unidades de saúde.
>
> Sendo assim, sugere-se que sejam feitas diligências nos órgãos de planejamento da Pasta, relativamente aos estudos levados a efeito para elaboração do atual Plano Plurianual vigente, para o período 2018/2021, Lei nº 16.773/2017, em relação ao Programa de atividade dos CENTROS DE CONVIVÊNCIA E COOPERATIVA. (fl. 4 da peça 65)

Do exposto, verifica-se ausência de resposta da Origem, no tocante à solicitação de informação sobre as medidas adotadas para a implantação de sistema de custeio segundo as diretrizes definidas na Norma Brasileira de Contabilidade - Técnica (NBC T) 16.11, aprovada

por meio da Resolução n.º 1.366/11, do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), permanecendo o posicionado à fl. 5 da peça 45, haja vista a desobediência aos dispositivos legais outrora elencados.

3.2.2. Informações sobre as demais Unidades CECCO mencionadas pelo Vereador (quesito 2 do despacho à peça 18).

Sobre o aspecto narrado na petição inicial, mencionando que, além do CECCO Heliópolis, outras seis Unidades estariam sendo transferidas à administração das OS's (Peça 1, fl. 02), a auditoria havia realizado a seguinte análise à peça 45 :

> Porém, conforme já relatado no item **2.1**., a SMS informou que somente duas Unidades CECCO (Heliópolis e Sé) constam inclusas em contrato de gestão (Peça 39, fl. 5), o que se confirma pela consulta ao sistema WebSAASS (peça 44).
>
> Contudo, no caso da unidade CECCO Sé, não houve transferência da unidade da Administração Direta, mas a previsão de implantação inicial do serviço, que até o momento não existe na região da CRS Centro. Conforme informado pela SMS, a unidade não chegou a ser implantada e deixou de constar no objeto do Contrato de Gestão a partir de novembro de 2019. A apuração de irregularidades quanto à não implantação desse serviço foi objeto de Inspeção realizada no TC 007311/2020.
>
> Dessa forma, conclui-se que, até o momento, houve transferência de gestão da administração direta para organização social, apenas da unidade CECCO Heliópolis, inserida no CG nº 005/2015, celebrado com a SPDM, por meio do TA nº 39/2020, de 04.07.20, e não há evidências de que haja outras seis unidades em processo de transferência da Administração Direta para gestão das organizações sociais como mencionado na inicial.

Considerando que não foram acrescidos novos elementos aos autos que indiquem situação distinta, mantêm-se o quadro observado de que houve transferência de gestão da Administração Direta para Organização Social apenas da unidade CECCO Heliópolis, sem evidências de que haja outras seis unidades CECCO em processo de transferência.

3.3. Proposta de Determinação

Diante da ausência de fornecimento de informações que possibilitem a realização de estudo comparativo de custos das unidades CECCO da rede direta e indireta, tornando prejudicada a solicitação inicial demandada pelo Vereador Toninho Vespoli, submetemos à deliberação de Vossa Excelência proposta de determinação para a PMSP/SMS, nos seguintes termos:

3.3.1. Promova a implantação de sistema de custeio segundo as diretrizes definidas na NBC T 16.11 (item **2**);

3.3.2. Apresente custos operacionais envolvidos nas unidades CECCO sob gestão direta da SMS (item **2**).

4. Responsável pelas Áreas Auditadas

Unidade	Nome	Cargo	RF/CPF
SMS	Edson Aparecido dos Santos	Secretário Municipal da Saúde	Vide peça 69

5. CONCLUSÃO

À vista dos exames documentais e das informações fornecidas, **ratificamos** o posicionado à peça 45 e assim concluímos:

5.1. A SMS não possui metodologia de apuração de custos conforme Norma Brasileira de Contabilidade - Técnica (NBC T 16.11), que estabelece a conceituação, o objeto, os objetivos e as regras básicas para mensuração e evidenciação dos custos no setor público, de aplicabilidade às entidades públicas desde 01.01.12 (item **3.2.1.**);

5.2. A implantação de sistema de custos é atribuição única e exclusiva de cada entidade pública, não sendo possível o controle externo desta Corte realizá-lo em substituição ou em adição à Secretaria Municipal de Saúde (item **3.2.1.**);

5.3. A inexistência de sistema de controle de custos das unidades da rede direta pela SMS, bem como a não apresentação de custos efetivamente incorridos na gestão do serviço CECCO Heliópolis pela OS SPDM, inviabilizam a realização de comparativo de custos dos serviços CECCO da rede direta e indireta, tornando prejudicada a solicitação inicial demandada pelo Vereador Toninho Vespoli (item **3.2.1.**);

5.4. Houve transferência de gestão da administração direta para organização social apenas da unidade CECCO Heliópolis, inserida no CG n.º 005/2015, celebrado com a SPDM, por meio do TA n.º 39/2020, e não há evidências de que haja outras seis unidades CECCO

em processo de transferência da Administração Direta para gestão das organizações sociais (item **3.2.2.**).

Em 29.07.21

THIAGO FERNANDES VILAS BOAS
Agente de Fiscalização

Em 12.08.21

PÉRICLES DOS SANTOS BRITO
Agente de Fiscalização

Em 12.08.21

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

Assinado digitalmente por PERICLES DOS SANTOS BRITO
Data: 12/08/2021 15:28:07 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por THIAGO FERNANDES VILAS BOAS
Data: 12/08/2021 15:31:42 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por MARIA CLARA WATANABE TANABE
Data: 12/08/2021 15:32:30 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo