

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2021/00620

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Denúncia sobre supostas irregularidades na gestão da UBS Jaraguá pela Organização Social Santa Marcelina.

2.2. Objetivo

Apurar a veracidade da denúncia.

2.3. Órgão/ Entidade fiscalizada

Secretaria Municipal de Saúde - SMS

2.4. Período de realização

15.02.21 a 23.03.21

2.5. Período de abrangência

01.01.20 a 31.01.21

2.6. Equipe técnica

Victor Masaaki Fujimoto

TC 20.233

2.7. Procedimentos

- Análise das folhas de pontos e da lista dos gerentes da unidade.
- Checar os períodos em que os gerentes trabalharam na unidade

- Comparar TLP com escala de plantão.
- Comparar folhas de ponto com as escalas de plantão dos médicos.
- Checar se a quantidade de médicos da unidade está de acordo com a previsão da TLP e do Contrato de Gestão.
- Analisar os relatórios de gestão e comparar com produção x número de médicos x contrato de gestão.
- Verificar se há acompanhamento tempestivo sobre a produção assistencial da unidade por parte da STS e se houve encaminhamento de eventuais inconformidades identificadas.

2.8. Quadro de Siglas

Abreviatura	Significado
APS	Atenção Primária a Saúde
CRS	Coordenadoria Regional de Saúde
STS	Supervisão Técnica da Saúde
UBS	Unidade Básica de Saúde

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata o presente de procedimento de inspeção realizado para apurar a veracidade de denúncia recebida pela Ouvidoria do TCM-SP no dia 21.01.21, sobre supostas irregularidades na gestão da UBS Jaraguá, localizada na STS Itaim Paulista, administrada pela OS Santa Marcelina.

É o teor da denúncia:

Senhor Servidor,

Entre a Administração Pública supracitada, e a OSS, há um contrato/licitação para a prestação e manutenção de serviços de saúde nas UBS's de São Miguel Paulista - SP e Itaim Paulista - SP .

O problema é:

Na unidade:

UBS Jardim Jaraguá - R. Domingues Vidigal, 97 – Itaim Paulista, São Paulo - SP, 08160-350

Além da falta de médico para o atendimento da minha região (A mais de 1 ano), nessa mesma unidade existe uma GRANDE rotatividade de Gerente de UBS, inclusive nesse exato momento NÃO HÁ GERENTE OFICIAL NA UNIDADE, o que há é: Uma funcionária (farmacêutica) que está "responsável interinamente" pela unidade, e AINDA ASSIM ela se encontra de férias (não está na unidade), e no lugar dela tem outra funcionária (não sei se é enfermeira ou técnica de enfermagem) "responsável".

Isso é um fato frequente e corriqueiro (esses fatos relatados não estão limitados a somente 1 ano para cá, e sim em anos anteriores também) nessa unidade: A gestão INEFICIENTE (as vezes tem gerente "oficial" na unidade, as vezes não tem. E a falta de médico)

Quero ressaltar que: No momento existem APENAS 2 médicos na unidade (que atendem as consultas das "áreas" que eles são responsáveis, e também se DESDOBRAM PARA TENTAR ATENDER as pessoas que não estão "cobertas pela falta de médico", mesmo assim esses 2 ÚNICOS médicos tem por obrigação atender: Mulheres Grávidas, Crianças, Idosos, Pessoas com Comorbidades e casos de Covid).

Os casos que não se encontram nesses grupos que eu citei acima estão SEM ATENDIMENTO.

Causa de Pedir: Eu solicito ao Tribunal de Contas do Município do Estado de São Paulo que realize uma AUDITORIA nos contratos firmados entre a administração pública, e a OSS Santa Marcelina.

Existem fortes indícios que a entidade prestadora, não está cumprindo corretamente o contrato (se estivesse, teria um médico lá - mais não tem), além dessa irregularidade também se soma: A falta/ineficiência de gestão pois NÃO PARA gerente nessa unidade, e toda vez que tem um gerente bom, a diretoria do Santa Marcelina tira o gerente de lá e fica vago o cargo.

Porém a entidade RECEBE VERBAS PÚBLICAS para MANTER o funcionamento conforme contrato. Mais isso não está ocorrendo.

Também solicito ao TCM-SP que verifique (ou encaminhe a quem é de competência apurar) a conduta da (servidora) Supervisora de Saúde que é responsável por verificar o correto funcionamento da UBS, e na falta de funcionamento ela deveria tomar todas medidas administrativas possíveis e cabíveis afim de se fazer cumprir o contrato. E caso ela não tenha jurisdição para tal, ela deveria encaminhar a quem poderia tomar alguma medida. (sob pena de Improbidade Administrativa caso seja comprovado ,mediante o devido procedimento garantindo a ampla defesa e o contraditório, que ela tem responsabilidade)

Como cidadão Brasileiro, pagador de impostos, eu invoco o TCM-SP para que seja feita uma auditoria, seja apurado a falta de cumprimento do contrato, e seja RESPONSABILIZADO quem for o agente causador (por dolo ou culpa).

Também solicito que o TCM-SP tome as medidas que couberem, para que imediatamente seja cumprido o contrato em sua integralidade.

Também verifiquem se essas funcionárias que estão interinamente na gerência (por ineficiência da gestão do Santa Marcelina), estão ganhando para isso, para que no futuro não contra a administração pública (que responde também em concorrência com a OSS Santa Marcelina, a lei é clara que o tomador de serviços e o prestador respondem juntos por ações trabalhistas). Existe dentro dessa unidade o desvio de função (funcionárias contratadas para exercer uma função estão com acúmulo de serviço, e desvio de função, se estão ganhando ou não, eu não sei, só sei que no futuro isso pode gerar custos ao erário por erro de gestão)

Deixo claro que: Estou solicitando ao TCM-SP a devida e correta apuração dos fatos. São fatos claros, evidentes e transparentes os problemas dessa UBS devido a péssima gestão (pela diretoria do Santa Marcelina), podendo ser comprovados através de documentos probatórios (folhas de ponto, contratos etc) que eu enquanto cidadão NÃO ESTOU faltando com a verdade. Eu só não sei quem é o responsável (por culpa ou dolo) e não sei se há ou não lesão ao erário.

A UBS Jaraguá está abrangida no objeto do Contrato de Gestão nº 010/2015-SMS/CPCSS, celebrado com a OS Casa de Saúde Santa Marcelina para gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde da rede assistencial das STS São Miguel e Itaim Paulista.

Com o intuito de colher informações para análise dos fatos denunciados, acessamos os seguintes processos SEI correlatos:

SEI	Conteúdo
6018.2021/0012255-1	Resposta à Auditoria
6018.2020/0012550-8	Prestação de Contas
6018.2020/0002152-4	Processo de Pagamento

3.2. ANÁLISE

3.2.1. Da alta rotatividade e ausência de designação da gerência da UBS Jaraguá.

A denúncia alega que existe alta rotatividade na gerência da unidade e que esta, atualmente, estaria sem gerente.

A Auditoria requereu a lista de gerentes que atuaram no ano de janeiro de 2020 até janeiro de 2021. Foi fornecida a relação solicitada, na qual consta uma gerente em janeiro de 2020, Milka Frois Lucateli, uma gerente de fevereiro de 2020 a novembro de 2020, Cintia Renata Soares Ribeiro, e que, a partir de dezembro de 2020 até janeiro de 2021, a unidade estava sem gerente titular, sendo que, segundo a OSS, uma equipe da Coordenação da APS Santa Marcelina respondeu pelos serviços até preenchimento da vaga em fevereiro de 2021, após realização de processo seletivo (Peça 15).

Na marcação de ponto da Gerente Cintia Renata Soares Ribeiro, consta, a partir do dia 18.11.20 a indicação de “demitido”, sendo o dia 17.11.20 a última data com registro de horários preenchidos, denotando que a unidade esteve sem gerente formalmente designado desde então (Peça 16).

Em relação à alta rotatividade, no período analisado observa-se que a unidade teve três gestões distintas, sendo a última delas exercida por uma equipe, ou seja, sem um gerente efetivo.

Há outras evidências de rotatividade nessa unidade. Em pesquisa ao CNES, adotando-se como referência o mês junho dos últimos dez anos, observamos que a unidade teve, em média, 1 gerente por ano a partir de 2016, após a celebração do CG R 016/2015, em 05.08.15:

Quadro 1 – lista de gerente de 2010 as 2020

Ano	Gerente
2010	Danielle Santos Resina
2011	Edmara Maiolini
2012	Edmara Maiolini
2013	Agnes Viana de Souza Vasco
2014	Agnes Viana de Souza Vasco
2015	Agnes Viana de Souza Vasco
2016	Edily Andrade Cruz
2017	Priscila dos Santos Rosa
2018	Alessandra de Souza Sanchez
2019	Milka Frois Lucateli
2020	Cintia Renata Soares Ribeiro

Fonte: CNES, elaboração própria.

Em relação à ausência de gerência titular, a denúncia é procedente em relação aos meses de

dezembro de 2020 e janeiro de 2021, pois como confirmado pela OS, nesses meses a unidade estava sem gerente titular e a gestão da unidade foi exercida através de “um grupo de profissionais técnicos que atuam no serviço e a equipe de Coordenação da APS Santa Marcelina”. (Peça 15, fl. 1)

Face ao exposto, **procedente** a denúncia em relação aos meses de dezembro de 2020 e janeiro de 2021, quanto ao ponto analisado.

3.2.2. Da falta de médicos da UBS Jaraguá

A denúncia alega, em suma, a falta de médicos na unidade. Afirma que haveria apenas dois médicos atendendo suas especialidades e tentando atender aos demais pacientes, priorizando gestantes, crianças, idosos, pessoas com comorbidades e casos de COVID-19, e que pessoas não enquadradas nesses grupos estariam ficando sem atendimento.

A quantidade de médicos prevista no plano de trabalho para a unidade no período de janeiro de 2020 a janeiro de 2021 foi de 3 médicos generalistas 40 horas contratados pela OS, além de ter alocado na unidade um médico generalista estatutário (TAs nº 037/2020-SMS.G, 040/2020-SMS.G, 046/2020-SMS.G, 052/2020-SMS.G e 058/2021-SMS.G).

Conforme a escala apresentada, no período de janeiro de 2020 a janeiro de 2021, os meses de janeiro, abril, maio, junho, setembro e novembro de 2020, apresentaram quantidade menor de horas médico vinculados à unidade do que a previsão contratual, ou seja, 120 horas além das prestadas pelo servidor estatutário, totalizando 160 horas semanais (Peça 15, fl. 02).

Ademais, a escala médica constante à peça 17, fl. 01, apresenta os médicos escalados por dia da semana para cada mês, e à peça 22, são apresentadas as folhas de ponto dos médicos confirmando a carga horária médica indicada como contratada à peça 15, embora constem registros de faltas, justificativas de faltas, férias, atrasos, horas excedentes e outras observações do cotidiano.

A OS Santa Marcelina apresentou as justificativas para ausência e reposição dos médicos, sendo uma das principais razões da rotatividade as agressões contra os médicos, por tratar-se de unidade localizada em região de extrema violência comunitária, o que resulta em

afastamento ou transferência de unidade, com demora nos trâmites para reposição. Também informa que houve um médico que possui comorbidade, sendo licenciado pelo INSS durante a pandemia de COVID-19, além do que não há reposição nas férias desses profissionais. Devido a esses motivos, a unidade justifica a dificuldade de manter o número de médicos previstos no plano de trabalho (peça 17 e 22).

Face ao exposto, considerando a falta de médicos confirmada pela OS, **procedente** a denúncia nesse aspecto.

3.2.3. Da ausência de descontos na prestação de contas devido aos descumprimentos da gestão da OSS Santa Marcelina na UBS Jaraguá

A denúncia alega que a gestão da OS Santa Marcelina não cumpre o que está acordado em contrato, porém estaria recebendo o valor integral de repasses, sem os descontos devidos às faltas de médicos e gerente.

A SMS apresentou uma lista dos processos de prestação de contas referentes ao CG. O SEI nº 6018.2020/0012550-8 refere-se à prestação de contas do Contrato de Gestão R10/2015-SMS/NTCSS no exercício de 2020, que está relacionado com o processo de pagamento SEI nº 6018.2020/0002152-4. Também é informado que foram avaliadas, até o presente momento, as prestações de contas até junho de 2020, e que, devido à reestruturação da unidade e à pandemia, o setor está processando as prestações na medida do possível. (Peça 23)

Em consulta ao WebSAASS, obteve-se o histórico de produtividade da unidade em questão no ano de 2020:

Quadro 2 – Produtividade WebSAASS

	Realizado	Previsto	%
Janeiro	966,0	1.580,0	61,14%
Fevereiro	1.194,0	1.580,0	75,57%
Março	1.426,0	1.580,0	90,25%
Abril	563,0	1.580,0	35,63%
Maior	570,0	1.580,0	36,08%
Junho	623,0	1.580,0	39,43%
Julho	1.153,0	1.580,0	72,97%
Agosto	928,0	1.580,0	58,73%
Setembro	962,0	1.580,0	60,89%

	Realizado	Previsto	%
Outubro	994,0	1.580,0	62,91%
Novembro	965,0	1.580,0	61,08%
Dezembro	1.080,0	1.580,0	68,35%
Total	11.424,0	18.960,0	60,25%

Fonte: WebSaass

Foi apresentado o relatório analítico das metas da unidade em questão, detalhando a produção e a equipe mínima (Peça 18). O documento faz uma ressalva a respeito do descumprimento das metas de produtividade, devido ao impacto da Portaria nº 154/2020 - SMS.G publicada no D.O. de 21.03.20, peça 21, que suspendeu temporariamente procedimentos da Rede de Atenção Básica a partir de 23.03.20.

Contudo, apresenta comentários/críticas em relação a equipe mínima, indicando a ausência de profissional médicos, após análise de justificativas, nos meses de janeiro, abril, maio, junho e julho de 2020 (Peça 18), o que ensejaria aplicação de desconto.

No processo de pagamento do Contrato de Gestão, SEI nº 6018.2020/0002152-4, apenas constam as planilhas de pagamento dos meses de fevereiro a junho de 2020. Nesse período foram aplicados três descontos de equipe mínima ao contrato, conforme quadro:

Quadro 3 – Descontos de equipe mínima aplicados segundo processo SEI nº 6018.2020/0002152-4

Competência do repasse	Valor de Repasses	Desconto	DOC SEI	Período de competência do desconto de equipe mínima
fev/20	18.864.923,75	-	31666701	-
mar/20	15.936.527,90	-	31667210	-
abr/20	29.730.678,31	901.014,42	31667614	jan/20
mai/20	33.208.732,32	666.917,66	31667881	fev/20
jun/20	31.790.858,56	629.577,97	31668655	mar/20

Fonte: processo SEI nº 6018.2020/0002152-4.

No entanto, tais valores referem-se ao contrato como um todo e não constam do processo as memórias de cálculo que demonstrem se os descontos aplicados englobam o déficit apurado na unidade UBS Jaraguá. Ademais, não há comprovação de aplicação de desconto relativos aos descumprimentos de equipe mínima dos meses de abril, maio, junho e julho de 2020.

Em observação ao relatório da produtividade da unidade extraído do WebSAASS, verifica-se que a unidade não alcançou 85% dos números previstos no Quadro de Metas na maior parte

dos meses de 2020, com exceção de março, o que resultaria em desconto de produção nos meses em que não tenha incidido desconto de equipe mínima, conforme cláusula 10.2.5 do Contrato de Gestão. Isso ocorreu em outubro, novembro e dezembro de 2020, períodos em que também consta registrada observação quanto à suspensão dos atendimentos ambulatoriais eletivos pela Portaria nº 154/2020-SMS.G.

O artigo 5º da Portaria nº 240/2020-SMS.G estabeleceu que as metas pactuadas nos Contratos de Gestão não seriam passíveis de descontos, contanto que as Organizações Sociais demonstrassem efetivamente que as ações possuem destinação final ao combate da COVID-19. Assim, a dispensa de penalidade de metas de produção para o período deve ficar condicionada à demonstração de que as ações foram destinadas ao combate à COVID-19, o que não consta documentado nas respostas fornecidas, tampouco nos processos de prestação de contas e pagamento.

Do exposto, não restou comprovada a aplicação dos descontos de equipe mínima da UBS Jaraguá referentes a janeiro, abril, maio, junho e julho de 2020 e não constou documentada justificativa, demonstrando que houve destinação de ações para combate da COVID-19, como condição para dispensa do desconto relativo às metas de produção em outubro, novembro e dezembro de 2020.

Face ao exposto, **procedente** a denúncia em relação ao ponto analisado.

3.2.4. Da supervisão da STS Itaim Paulista sobre a UBS Jaraguá

A denúncia alega que haveria negligência da STS em relação à UBS Jaraguá, em razão da falta de médicos e alta rotatividade de gerentes, e que a Supervisão não adota providências em relação a esses aspectos, o que impacta no atendimento dos cidadãos.

Em que pese a requisição de informações à SMS, não foram apresentados documentos, e-mails, ou qualquer outra documentação entre a unidade e a STS tratando de soluções para resolução desses problemas. Segundo a OSS tudo era resolvido verbalmente em reuniões e telefonemas.

Segundo a cláusula 6.1 do contrato de gestão (peça 20, fl. 17), compete à STS a verificação objetiva de que os serviços estão sendo realizados de forma satisfatória e o acompanhamento do alcance das metas do contrato, com a finalidade de determinar o progresso na prestação dos serviços, identificar eventuais desvios dos objetivos contratuais e indicar medidas de correção:

O acompanhamento e a avaliação da execução do presente CONTRATO DE GESTÃO serão realizados pelos seguintes órgãos:

6.1. Coordenadoria(s) Regional(is) de Saúde (CRS) e Supervisão(ões) Técnica(s) de Saúde (STS), responsáveis pelo acompanhamento dos Contratos de Gestão, envolvendo a verificação objetiva de que os serviços contratados estão sendo realizados de forma satisfatória e, também, pela identificação do alcance das metas do contrato, com a finalidade de determinar o progresso na prestação dos serviços, identificar eventuais desvios dos objetivos contratuais e indicar medidas de correção.

6.1.1. A(s) Supervisão(ões) Técnica(s) de Saúde designará um ou mais Gestor Público do contrato que será responsável pelo acompanhamento “in loco” da execução do contrato e pela interlocução entre a CONTRATADA e as demais instâncias gestoras de SMS.

Em vista da ausência da documentação comprovando ações de acompanhamento pela STS e sua comunicação com a organização social, tais como relatórios de acompanhamento, atas de reuniões, e-mails etc, não restou comprovado o efetivo cumprimento, por parte da STS, da cláusula 6.1 do Contrato de Gestão.

Face ao exposto, **procedente** a denúncia em relação ao ponto analisado.

3.3. Responsáveis pelas Áreas Auditadas

Unidade	Nome	Cargo	RF/CPF
SMS	Edson Aparecido dos Santos	Secretário Municipal de Saúde	Vide peça 24
STS Itaim Paulista	Rosangela de Souza Correa Leite	Supervisora – STS – Itaim Paulista	Vide peça 24
CRS Leste	Elza de Santana Braga	Coordenadora CRS- Leste	Vide peça 24
APS Santa Marcelina	Irmã Rosane Ghedin	Diretora Presidente	Vide peça 24

4. CONCLUSÃO

À vista dos exames documentais e das informações fornecidas, concluímos pela **procedência** da denúncia, tendo em vista as seguintes constatações:

- 4.1.** Há histórico de rotatividade na gerência da UBS Jaraguá e não houve designação formal de gerente nos meses de dezembro de 2020 e janeiro de 2021, em que a gestão foi exercida por uma equipe da Coordenação da APS Santa Marcelina (subitem **3.2.1**);
- 4.2.** De acordo com a relação de médicos vinculados ao CG fornecida pela OS Santa Marcelina, houve contratação de médicos em carga horária inferior à prevista no Plano de Trabalho dos termos aditivos ao Contrato de Gestão nos meses de janeiro, abril, maio, junho, setembro e novembro de 2020, embora tenham sido apresentadas justificativas pela OS quanto à dificuldade de manutenção da equipe (item **3.2.2**);
- 4.3.** Não restou comprovada a aplicação dos descontos de equipe mínima da UBS Jaraguá referentes a janeiro, abril, maio, junho e julho de 2020 e não constou documentada justificativa, demonstrando que houve destinação de ações para combate da COVID-19, como condição para dispensa do desconto relativo às metas de produção referentes a outubro, novembro e dezembro de 2020 (item **3.2.3**);
- 4.4.** Não foi apresentada documentação que evidencie o efetivo acompanhamento, por parte da STS, quanto à satisfatoriedade dos serviços realizados e do alcance das metas do contrato, contrariando a Cláusula 6.1 do Contrato de Gestão (item **3.2.4**).

Em 23.03.2021

VICTOR MASAACKI FUJIMOTO
Agente de Fiscalização

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

R.P.: DROF.