TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ACO-UTR-1144/2024

Processo	-	TC/000244/2021
Denunciante	-	Denunciante protegido por força das Leis 12.527/2011 e 13.460/2017
Denunciada	-	Secretaria Municipal da Saúde
Objeto	-	Denúncia recebida pela Ouvidoria apontando supostas irregularidades no contrato de reforma estrutural do Pronto Socorro do Hospital Municipal e Maternidade Escola Doutor Mário de Moraes Altenfelder Silva – Maternidade Cachoeirinha (Demanda 02508.2021.000030-00)

56ª Sessão Ordinária Não Presencial

DENÚNCIA. CONTRATO. SMS. Verificar supostas irregularidades no contrato de reforma estrutural de Pronto Socorro de Hospital. 1. O sigilo quanto à identidade do Autor não impede a apuração dos fatos, quando envolvem interesse público e encontram-se na esfera de competência desta Corte. Precedentes TCs 1.183/2018 e 12.851/2020. 2. É dever funcional da Diretoria Técnica do HMME zelar pela coisa pública e pelo interesse dos usuários que recorrem à unidade hospitalar. CONHECIDA. PARCIALMENTE PROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, com amparo nas manifestações da Secretaria de Controle Externo, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria-Geral, em conhecer da denúncia, e, no mérito, em julgá-la parcialmente procedente no tocante aos itens 2.1 e 2.2, sendo improcedente quanto ao item 2.3.

ACORDAM, à unanimidade, em deixar de fazer determinação à Origem, à vista da notícia veiculada no portal da Prefeitura do Município de São Paulo, sobre a entrega da reforma do Pronto Socorro do HMME, ocorrida em 05/01/2023, destacando o investimento de R$ 280 mil para a modernização daquele setor, bem como as medidas judiciais adotadas em face da empresa contratada.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar a expedição de ofício à Origem, ao HMME e aos demais interessados neste feito, com cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, nos termos do disposto no art. 58 do Regimento Interno deste Tribunal, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, JOÃO ANTONIO e RICARDO TORRES.

São Paulo, 17 de julho 2024.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator

/smv

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 29/08/2024 18:21:33 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 02/09/2024 10:14:52 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

56ª Sessão Não Presencial, de 02 a 17 de julho de 2024

Item 43-Pleno

TC 244/2021 – Denúncia

Objeto: Denúncia anônima recebida pela Ouvidoria (Memorando 006/2021), apontando supostas irregularidades no contrato de reforma estrutural do Pronto Socorro do Hospital Municipal e Maternidade Escola Doutor Mário de Moraes Altenfelder Silva (Maternidade Cachoeirinha) -

Interessados: Secretaria Municipal de Saúde e Hospital Municipal Dr. Mário de Moraes A. Silva - Vila Nova Cachoeirinha - HMME

Relator: Conselheiro Eduardo Tuma

Competência: Pleno

RELATÓRIO

Cuida o presente de Denúncia anônima recebida pela Ouvidoria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, a respeito de supostas irregularidades no contrato de reforma estrutural do Pronto Socorro do Hospital Municipal e Maternidade Escola Doutor Mário de Moraes Altenfelder Silva (Maternidade Cachoeirinha - peças 1/2 - 11/01/2021).

Oficiados o mencionado Hospital e a Secretaria Municipal de Saúde, para ciência e manifestação a respeito dos fatos expostos na denúncia, a referida Pasta encaminhou as informações obtidas pela área técnica daquela unidade hospitalar – HMME (peças 13/14 – 11/02/2021).

Em sede de Relatório Conclusivo, a **Subsecretaria de Controle Externo** (peça 27 – 19/03/2021) analisou os argumentos da Denúncia e as correspondentes justificativas encaminhadas pela SMS, e teceu as seguintes considerações para cada irregularidade apontada:

> ***2.1. Reforma estrutural do Pronto Socorro do HMME Dr. Mário de Moraes A. Silva contratada e paga integralmente de forma antecipada, sem a conclusão da obra.***
>
> Inicialmente, a Auditoria identificou que as obras de reforma são objeto de Termos de Parcerias com vigência de 5 anos, formalizados em maio de 2017, no âmbito do Contrato Organizativo de Ação Pública Ensino Saúde (COAPES), com três instituições de ensino, cabendo a cada uma delas o pagamento de contrapartida, conforme assim especificado:
>
> (i) Termo de Parceria nº 043/2017, firmado com a Sociedade Educacional das Américas S/A – valor da contrapartida: R$ 71.949,02;
>
> (ii) Termo de Parceria nº 046/2017, firmado com a Organização Mogiana de Educação e Cultura Ltda. – OMEC – valor da contrapartida: R$ 19.403,97;

(iii) Termo de Parceria nº 058/2017, formalizado com o Colégio Tableau – valor da contrapartida de R$ 18.463,99.

Assim, o valor total das contrapartidas para as obras de reforma em comento, totalizam o montante de R$ 109.816,98, competindo à SMS a responsabilidade de fiscalização do cumprimento efetivo dos respectivos pagamentos.

Consoante apurou a Equipe Auditora, "*realmente as obras se encontram paralisadas, foram integralmente quitadas (R$ 113.407,34) pelas Instituições de Ensino parceiras à empresa Engemark, por elas contratada, embora somente 46% (R$ 49.996,92) dos serviços tenham sido executados."*

Por conseguinte, conclui ser procedente o apontamento 2.1, ressaltando a omissão "dos responsáveis por parte dos Comitês Gestores, com representantes da Diretoria Técnica do Hospital e da SMS resultando, portanto, em prejuízo ao Erário no valor de R$ 59.820,06."

2.2. Ausência de notificação da ocorrência por parte da Diretora Técnica do Hospital

A previsão do término das obras era até 11/08/2020, mas somente após a substituição de dirigentes do HMME em 08/10/2020, aquela unidade hospitalar notificou as entidades parceiras do inadimplemento da empresa contratada e consequente prejuízo ao andamento dos serviços, bem como solicitou providências urgentes visando o término das obras (ofícios encaminhados em 16/12/2020).

Com base nestas constatações, a Auditoria entender ser "procedente o representado quanto à ausência de notificação de paralisação das obras por parte da diretoria técnica anterior, embora já houvessem decorrido dois meses da previsão inicial de término da obra quando da troca de gestão."

2.3. Descumprimento de carga horária por parte da Diretora de Ensino e Pesquisa do hospital

Quanto à suposta irregularidade relacionada ao não cumprimento da carga horária de 40 horas semanais, por parte Diretora de Ensino e Pesquisa, Dra. Simone Vidotti, que também exerceria atividade remunerada paralela dentro do hospital como professora para outra instituição, as informações encaminhadas pela Origem, não demonstraram "a regularidade e a compatibilidade entre o seu contrato de trabalho e as horas efetivamente trabalhadas à época dos fatos denunciados."

Assim, sugeriu que houvesse complementação da documentação, por meio de escalas de plantão e folha de registro de ponto dos últimos doze meses.

Ao final, concluiu, em sede de relatório conclusivo, pela procedência da denúncia, quanto aos itens 2.1 e 2.2 e ratificou a proposta de a Origem complementar a documentação, na forma acima mencionada, para fins de elucidação do item 2.3.

A Secretaria Municipal de Saúde encaminhou a documentação complementar e, uma vez analisada pela **Equipe Auditora** na manifestação de peça 43 (12/07/2021), o correspondente item 2.3 foi considerando improcedente, posto que demonstrada "a

possibilidade de compatibilizar as atividades, por parte da servidora, em outra instituição, com seu vínculo ao Hospital", sendo ratificada a procedência dos itens 2.1 e 2.2.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, na manifestação de peça 45, acompanhou as conclusões da Auditoria quanto à parcial procedência da Denúncia, acrescentando o Assessor Subchefe a sugestão de intimação dos responsáveis e da empresa contratada, indicados no Relatório Conclusivo (peças 45/46 – 23/07/2021), endossada pela Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 49 – 10/08/2021).

Expedidas as intimações, manifestaram-se o Colégio Tableau (peças 66 e 83/85), a Organização Mogiana de Educação e Cultura Ltda - OMEC (peças 67/77) e a Sra. Míriam Ribeiro de Faria Silveira, então responsável pela Diretoria do Departamento Técnico do HMME (peças 78/79), enquanto os demais intimados, Engemark Engenharia e Construções Ltda. e a Sociedade Educacional das Américas S/A, deixaram transcorrer "in albis" o prazo regimental.

A **Subsecretaria de Controle Externo** (peça 89 - 15/10/2021), analisou o acrescido e, verificando não haver elementos novos a considerar, ratificou sua conclusão quanto à procedência dos itens 2.1 e 2.2 da denúncia e improcedência do item 2.3 destacando, entretanto, a necessidade de a Origem manifestar-se "sobre a forma de seleção da empresa contratada para executar o objeto do contrato em que a SMS é intermediária, bem como sobre a escolha do local da contrapartida do termo de parceria com o Colégio Tableau, que não realiza atividades no hospital."

Após a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhar integralmente as conclusões e sugestões da Equipe Auditora (peças 91/92 – 19/01/2022), o Órgão Fazendário (peça 95 – 14/02/2022) propugnou pela oitiva da Origem quanto às supervenientes análises realizadas pela SCE e pela AJCE.

Determinada a intimação de todos os entes e Interessados chamados ao feito (peça 96), manifestaram-se sobre os relatórios dos Órgãos Técnicos a SMS (peça 113), a OMEC (peça 112), o Colégio Tableau e a Sra. Míriam R.F. Silveira (peça 118/119), cujos elementos por eles apresentados não possibilitaram qualquer alteração nas conclusões da Auditoria e da AJCE, ratificadas, respectivamente às peças 122 e 124/125 (10/06/2022).

A **Procuradoria da Fazenda Municipal** (peça 128 – 27/06/2022) entendeu que a despeito de a obra ter sido paralisada, as áreas competentes adotaram as medidas cabíveis em face do impacto da pandemia e destacou a informação da OMEC quanto à propositura de Ação de Obrigação de Fazer perante a empresa Engemark Engenharia e Construção Ltda. – ME, distribuída em 09.02.2021 (Processo nº 1001320-

15.2021.8.26.0008)[1]. Por isso, entendeu ter havido a superveniente perda de objeto, devendo ser considerada prejudicada a Representação ou improcedente.

Ao manifestar-se sobre a matéria, a **Secretaria Geral** (peças 130/131 – 16/08/2022) opinou pelo conhecimento da presente Denúncia e, no mérito, pela procedência parcial, de conformidade com as conclusões da Auditoria.

Em 15/12/2022, o Colégio TSP LTDA – ME (Tableau) protocolizou requerimento para juntada de documentos (peças 132/136) informando sobre a quitação da contrapartida exigida e não haver mais pendências na reforma do Hospital HMME.

Sobre o acrescido, manifestou-se a **Assessoria Jurídica de Controle Externo**, cujo Assessor na peça 138, entender ser possível considerar superado o apontamento 2.1, com base nos documentos de peças 132/136, enquanto o Assessor Subchefe de Controle Externo (peça 139 – 21/03/2023) ponderou não haver conexão desses argumentos com o item 2.1 relativo ao pagamento antecipado da reforma, sem a sua completa execução e finalização, mantendo, assim, seu anterior entendimento quanto à procedência dos pontos 2.1 e 2.2.

Na sequência, a **PFM** (peça 142 – 10/04/2023) reiterou sua manifestação à peça 128 e a **Secretaria Geral** (peça 144 – 25/07/2023), analisou a admissibilidade da denúncia e, embora não preenchidos os requisitos previstos no art. 55 do RITCMSP, há jurisprudência relevando essa lacuna, "ante a especificidade do instituto da Denúncia e o interesse público a ser alcançado", motivos pelos quais opinou, excepcionalmente, pelo conhecimento da Denúncia.

Especificamente sobre a documentação apresentada pelo Colégio Tableau, assim se manifestou, em consonância com o parecer de peça 139:

> *"A partir da denúncia analisada nos presentes autos, a Auditoria constatou que os serviços foram pagos, mas a reforma não havia sido finalizada.*
> *Os esclarecimentos e a documentação recém apresentada pelo Colégio TSP Ltda. (Colégio Tableau) sinalizam que, para a finalização da reforma, foi necessário aumentar a contrapartida das parceiras, tendo havido tentativa de negociação pela peticionária.*

1 - Conforme consulta ao referido processo, a ação foi julgada procedente e a sentença transitou em julgado: "Assim, ante o exposto, JULGO PROCEDENTE a ação ORGANIZAÇÃO MOGIANA DE EDUCAÇÃO E CULTURA S/S LTDA OMEC de obrigação de fazer com pedido de tutela antecipada ajuizada por ORGANIZAÇÃO MOGIANA DE EDUCAÇÃO E CULTURA S/S LTDA OMEC contra ENGEMAK ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA ME para determinar a requerida providencias no sentido de dar cumprimento as obrigações assumidas no Contrato de Prestação de Serviços celebrado entre as partes, a começar no prazo de 20 dias a contar da publicação desta sentença, sob pena de multa diária de R$ 1.000,00 até o limite de R$ 50.000,00. A vencida arcará com o pagamento das custas e honorários advocatícios, arbitrados em 15% do valor atribuído à causa." Fase atual: cumprimento de sentença.

> *Todo esse trâmite ocorreu no ano de 2022, sendo que, em novembro de 2022, foi atestado que a peticionária resolveu as pendências que a ela cabiam no tocante à sua contrapartida. Contudo, não há, na documentação acrescida, nenhuma informação sobre a finalização da reforma ou mesmo sobre a contrapartida das outras parceiras, cabendo lembrar que o ponto discutido é, justamente, o pagamento antecipado da reforma, sem a sua completa execução e finalização. Dessa maneira, considerando que na documentação acrescida não restou comprovada a conclusão da reforma, que é o ponto central ora discutido (pagamento antecipado da reforma, sem a sua completa execução e finalização), entendo, s.m.j., que persiste a opinião pela procedência do ponto 2.1."*

Ao final de seu parecer, a SG entendeu que a Denúncia pode ser conhecida e, no mérito, opinou por sua procedência no tocante aos itens 2.1 e 2.2 e pela improcedência em relação ao item 2.3, sem prejuízo das determinações pertinentes, assim entendidas.

É o Relatório.

VOTO

A presente denúncia, recebida pela Ouvidoria deste Tribunal e registrada de forma anônima (peça 2), a despeito de não preencher todos os requisitos regimentais, deve ser admitida, uma vez que este Tribunal de Contas tem dado prosseguimento a esse tipo de demanda, sendo certo que o sigilo quanto à identidade do Autor não impede a apuração dos fatos, quando envolvem interesse público e encontram-se na esfera de competência desta Corte (TCs 1183/2018 e 12851/2020).

Ademais, o feito já foi regularmente processado, com a atuação do Órgão Técnico e pareceres da Assessoria Jurídica, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral.

Nessa linha, CONHEÇO da Denúncia, cujo propósito é apontar irregularidades no contrato de reforma estrutural do Pronto Socorro do Hospital Municipal e Maternidade Escola Doutor Mário de Moraes Altenfelder Silva (Maternidade Cachoeirinha), além de alegar descumprimento de jornada de trabalho por parte de determinada servidora.

Sobre a reforma contratada, a Auditoria identificou decorrer de Termos de Parcerias formalizados em maio de 2017, pela Secretaria Municipal de Saúde, no âmbito do Contrato Organizativo de Ação Pública Ensino Saúde (COAPES), com três instituições de ensino, cabendo a cada uma delas o pagamento de contrapartida correspondente à parcela da obra que iria custear e contratar, com valor total estimado de R$ 109.816,98.

A empresa Engemark Engenharia foi a empresa contratada para a realização desses serviços, indicada pela Diretoria do HMME, de acordo com a Denúncia e confirmado

pela Organização Mogiana de Educação e Cultura S/S Ltda., que apresentou os contratos de peças 72 e 74, datados, respectivamente de 04/12/2019 e de 18/02/2020, com prazo de execução dos serviços inferior a 30 dias.

Os documentos analisados pela Especializada indicam o cronograma das obras com início em 28.06.2020 e trabalhos até 11.08.2020; porém os relatórios diários acostados (peça 21) até o dia 24.07.20, não demonstram a finalização da obra.

Com efeito, está constatada a paralisação das obras por parte da empresa de engenharia, antes de setembro de 2020, mesmo tendo recebido integralmente o valor de R$ 113.407,34 das Instituições de Ensino parceiras que a contrataram, e executado somente 46% dos serviços ajustados, equivalente ao montante de R$ 49.996,92.

Para as Instituições conveniadas, a Engemark alegou necessidade de replanejamento do cronograma em função da pandemia. Contudo, o quadro das contrapartidas pagas, elaborado pela Equipe Auditora (peça 27 – pg. 7), indica que os valores pagos antecipadamente entre 11/12/2019 a 26/03/2020, caracterizam quitação de mais de 90% do valor total, portanto, até o início da decretação do estado pandêmico, havia decorrido quase 3 meses, tempo suficiente para a conclusão e entrega das obras do Pronto Socorro do HMME.

O fato de o Colégio Tableau haver quitado a complementação da contrapartida, não afasta a culpa da Engemark pela não conclusão dos serviços, pelos quais recebeu pagamento integral adiantado, nem dos responsáveis do HMME à época, pela má gestão e planejamento dos serviços e indicação de empresa sem capacidade para realizar os serviços a tempo e modo.

Ressalte-se a informação da OMEC de haver ajuizado ação pelo descumprimento contratual da Engemak (distribuída em 09.02.2021 - Processo nº 1001320-15.2021.8.26.0008) e, em consulta processual de 28/07/2023[2], verifica-se que na data de 29/06/2022 transitou em julgado a sentença que deu ganho de causa à Autora, conforme se confere da parte dispositiva assim transcrita:

> "*JULGO PROCEDENTE a ação ORGANIZAÇÃO MOGIANA DE EDUCAÇÃO E CULTURA S/S LTDA OMEC de obrigação de fazer com pedido de tutela antecipada ajuizada por ORGANIZAÇÃO MOGIANA DE EDUCAÇÃO E CULTURA S/S LTDA OMEC contra ENGEMAK ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA ME para determinar a requerida providencias no sentido de dar cumprimento as obrigações assumidas no Contrato de Prestação de Serviços celebrado entre as partes, a*

[2] https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=080017I6G0000&processo.foro=8&processo.numero=1001320-15.2021.8.26.0008 (acessado em 28/07/2023)

> *começar no prazo de 20 dias a contar da publicação desta sentença, sob pena de multa diária de R$ 1.000,00 até o limite de R$ 50.000,00. A vencida arcará com o pagamento de custas e honorários advocatícios, arbitrados em 15% di valor atribuído à causa."*

Portanto, procedente a denúncia no tocante ao apontamento 2.1 relativo à reforma estrutural do Pronto Socorro do HMME Dr. Mário de Moraes A. Silva, contratada e paga integralmente de forma antecipada, sem a conclusão da obra, com prejuízo para o Erário Municipal, afora os transtornos causados no funcionamento e atendimento daquela unidade hospitalar.

O **ponto *2.2*.** consiste *na ausência de notificação da ocorrência por parte da Diretora Técnica do Hospital.*

A previsão do término das obras foi reprogramada para ocorrer até 11/08/2020 e mesmo tendo sido executada em percentual inferior a 50% quando de sua paralisação, não há registro de qualquer medida adotada pela então Diretora Técnica da unidade à época.

Constatou-se que somente após a substituição de dirigentes do HMME em 08/10/2020, aquela unidade hospitalar, em 16/12/2020, notificou as entidades parceiras do inadimplemento da empresa contratada e consequente prejuízo ao andamento dos serviços, bem como solicitou providências urgentes visando o término das obras.

Vale dizer, houve omissão da Diretoria Técnica do HMME, posto que deixaram de cumprir com seu dever funcional de zelar pela coisa pública e pelo interesse dos usuários que recorrem a esse unidade hospitalar, ao não tomarem iniciativa para a solução do problema causado pela Contratada e agravado pela pandemia.

Estas constatações confirmam ser procedente o quanto noticiado na denúncia a respeito da "ausência de notificação de paralisação das obras por parte da diretoria técnica anterior, embora já houvessem decorrido dois meses da previsão inicial de término da obra quando da troca de gestão."

Por fim, o item 2.3 refere-se ao "***Descumprimento de carga horária por parte da Diretora de Ensino e Pesquisa do hospital***".

Quanto à suposta irregularidade relacionada ao não cumprimento da carga horária de 40 horas semanais, por parte Diretora de Ensino e Pesquisa, a documentação complementar encaminhada pela SMS, "demonstra que a servidora cumpria plantões de 12 horas às segundas, quintas e sextas-feiras, e está acompanhada das folhas de frequência respectivamente preenchidas."

Uma vez demonstrada "a possibilidade de compatibilizar as atividades, por parte da servidora, em outra instituição, com seu vínculo ao Hospital, considera-se improcedente este item da denúncia."

Ante todo o exposto, com amparo nas manifestações da Subsecretaria de Controle Externo, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, cujos fundamentos acrescento às razões de decidir no que em alinhamento com este voto, CONHEÇO DA DENÚNCIA E, NO MÉRITO, JULGO-A PARCIALMETE PROCEDENTE no tocante aos itens 2.1 e 2.2, sendo improcedente quanto ao item 2.3.

Deixo de fazer determinação à Origem, à vista da notícia veiculada no portal da Prefeitura do Município de São Paulo[3], sobre a entrega da reforma do Pronto Socorro do HMME, ocorrida em 05/01/2023, destacando o investimento de R$ 280 mil para a modernização daquele setor, bem como as medidas judiciais adotadas em face da empresa contratada.

Expeçam-se ofícios encaminhando à Origem, ao HMME e aos demais interessados intimados neste feito, cópia do relatório, voto e Acórdão a ser prolatado pelo Pleno.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

[3] https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-entrega-reforma-do-pronto-socorro-do-hospital-vila-nova-cachoeirinha

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 01/08/2024 09:38:24 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo