TC 830/2016

AUDITORIA PROGRAMADA. SMS. Avaliação da execução do Programa de Metas 2013/2016. É possível ao Prefeito proceder a alterações programáticas sempre em conformidade com a Lei do Plano Diretor Estratégico, sendo correto afirmar que o plano está em constante evolução. Art. 69-A, § 4º, da LOMSP. Atraso no cronograma de entrega das metas denota a necessidade de esforços adicionais. Os mecanismos de registro dos gastos devem ser aprimorados a fim de se conhecer o montante total executado com o Programa de Metas. CONHECIDA. Votação unânime.

3.037ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Processo julgado em bloco, nos termos da Resolução 6/2017 desta Corte, do qual é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da auditoria programada, para fins de registro, considerando atendido o objetivo da fiscalização.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar a expedição de ofícios instruídos com cópia do relator e voto do Relator, bem assim do presente Acórdão à Origem e à Controladoria Geral do Município, a fim de subsidiar as melhorias a serem implementadas no próximo Programa de Metas da Prefeitura.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após essas providências, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e o Conselheiro Substituto ALEXANDRE CORDEIRO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de maio de 2019.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata o presente de auditoria programada realizada na Secretaria Municipal de Saúde - SMS com o objetivo de avaliar a execução do Programa de Metas 2013-2016, na área de saúde, proposto pela Prefeitura.

Realizada análise, a Auditoria concluiu no relatório de fls. 119/137 onde concluiu:

4.1 - Embora as informações acerca da execução do Programa de Metas da PMSP estejam disponíveis e atualizadas na internet (plataforma de monitoramento Planeja Sampa, em http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/Metas/), há falhas na indicação da data de atualização do andamento dos projetos e metas (item 3.3).

4.2 - Percentual de Execução Considerando a metodologia desenvolvida pelo programa, que atribui percentual de execução para cada etapa do projeto, a SMS levou em consideração, para o cálculo do percentual de evolução de 7 (sete) metas, unidades não previstas inicialmente no Programa, ocasionando percentuais de atingimento das metas divergentes dos calculados pela Auditoria – metas 20, 22 a 26 e 56 (letra "a" dos itens 3.3.2 e 3.3.4 a 3.3.9).

4.3 - Cronograma de Entrega

4.3.1 - Das 10 metas relacionadas à saúde previstas no programa, uma não foi considerada meta pela auditoria por já ter sido cumprida antes da divulgação do programa (meta 11). Em relação às nove restantes, oito não cumpriram sequer o cronograma de entrega previsto para o biênio 2013-2014 (letra "b" dos itens 3.3.2 a 3.3.10).

4.3.2 - A execução acumulada até o final de 2015 do Programa de Metas 2013-2016, conjugada com as informações prestadas pela SMS, indica que 8 (oito) metas em andamento atinentes à Saúde (20, 22, 23, 24, 25, 26, 56 e 67) não serão cumpridas integralmente até o encerramento de 2016, sobretudo se consideradas as substituições de alguns projetos originais (letra "b" dos itens 3.3.2 e 3.3.4 a 3.3.10).

4.3.3 - O atraso no cronograma de entrega das metas até o final de 2015 denota a necessidade de esforços adicionais por parte da Administração, tanto no aspecto operacional quanto financeiro, para se aproximar do que seria o cumprimento integral destas (letra "b" dos itens 3.3.2 a 3.3.10).

4.4 - Orçamento Executado

Quanto ao orçamento executado, os valores liquidados no período de 2013 a 2015 com todas as metas totalizam R$ 194.806.176,93, representando 11,11% da estimativa de custo total do Programa, que é de R$ 1.754.216.000,00 (letra "c" dos itens 3.3.2 a 3.3.10)."

Regularmente intimada, a Secretaria Municipal de Saúde se manifestou às fls. 153/243 dos presentes autos, alegando, em síntese, que não acessa diretamente a plataforma de monitoramento Planeja Sampa, mas a atualização dos dados referentes às metas analisadas é realizada mensalmente, sendo esta a data constante na plataforma. Informou que notificou a Secretaria de Gestão Municipal, que procedeu a atualização das datas.

Quanto ao percentual de atingimento das metas, alegou que em cada projeto presente no Plano de Metas foram definidas fases de realização e percentuais respectivos e que, considerando toda a metodologia desenvolvida, bem como as pactuações feitas com respaldo na legislação vigente, o atingimento de metas foi devidamente calculado e em total concordância com o percentual de execução do projeto.

Sobre o Cronograma de Entrega de Metas esclareceu que muitas delas, por representarem a proposta da SMS, começaram a ser desenvolvidas ainda no levantamento do processo de definição do Programa de Metas, sendo algumas concluídas antes mesmo da divulgação do programa e as demais no prazo previsto e quanto às metas atrasadas considera que o relatório de Auditoria seria precipitado, por seu período de abrangência não considerar o prazo para consecução do programa, ou seja, o período até o final do ano 2016.

Quanto ao orçamento executado, afirma que o orçamento é hermético, sendo difícil localização os elementos específicos de cada projeto, vez que alguns estão incluídos em contrato e convênios.

Afirma, ainda, que em alguns projetos, as dotações orçamentárias estão distribuídas por varias outras dotações, impossibilitando a avaliação do montante executado em cada uma delas.

Após análise da defesa, a Auditoria concluiu no relatório de fls. 251/253vº, pela ratificação das suas conclusões anteriores, com exceção do apontamento feito pelas falhas na atualização da plataforma de monitoramento Planeja Sampa, por considerar sanada.

Por derradeiro, a Procuradoria da Fazenda Municipal, considerando prescindir o presente de análise axiológica ou de mérito, ante sua natureza documental requereu pelo conhecimento da auditoria realizada, para registro (fls. 255/256).

A Secretaria Geral, a seu turno, considerou no parecer de fls. 258/261 que da análise realizada nos presentes autos, restaram apontadas diversas irregularidades na presente Auditoria, cujo objeto é avaliar a execução do

Programa de Metas 2013-2016, na área de saúde, proposto pela Prefeitura, quais sejam:

1 - das 10 metas relacionadas à saúde previstas no programa, uma não foi considerada meta pela auditoria por já ter sido cumprida antes da divulgação do programa (meta 11). Em relação às nove restantes, oito não cumpriram sequer o cronograma de entrega previsto para o biênio 2013-2014;

2 - a execução acumulada até o final de 2015 do Programa de Metas 2013-2016, conjugada com as informações prestadas pela SMS, indica que 8 (oito) metas em andamento atinentes à Saúde (20, 22, 23, 24, 25, 26, 56 e 67) não serão cumpridas integralmente até o encerramento de 2016, sobretudo se consideradas as substituições de alguns projetos originais;

3 - o atraso no cronograma de entrega das metas até o final de 2015 denota a necessidade de esforços adicionais por parte da Administração, tanto no aspecto operacional quanto financeiro, para se aproximar do que seria o cumprimento integral destas e;

4 - quanto ao orçamento executado, os valores liquidados no período de 2013 a 2015 com todas as metas totalizam R$ 194.806.176,93, representando 11,11% da estimativa de custo total do Programa, que é de R$ 1.754.216.000,00.

Por se tratar de matéria fática, acompanho as conclusões alcançadas pela Auditoria.

Ainda, cumpre ressaltar que na análise realizada no TC 2.218/2013, cujo objeto foi a análise detalhada do Programa de Metas 2013-2016, na área da Saúde, proposto pela Prefeitura, já foram feitos os seguintes apontamentos: i) não foram apresentados indicadores de acompanhamento da execução das metas; ii) não foi demonstrado que a elaboração do Programa observou as diretrizes da campanha eleitoral e do Plano Diretor Estratégico; iii) a meta 11 já se encontrava cumprida; iv) as metas 20, 24 e 25 não representam ações estratégicas, apenas gerenciais; v) não foram apresentados prazos ou planos monitoráveis; vi) não foi apresentada a memória de cálculo dos valores previstos para a realização das metas; vii) modicidade da meta 23 e; viii) falta de planejamento financeiro.

No TC 728/2015, cujo objeto foi a avaliação da execução do programa até o final de 2014 foram feitos os seguintes apontamentos: (i) - das 10 metas relacionadas à saúde previstas no programa, uma não foi considerada meta pela auditoria por já ter sido cumprida antes da divulgação do programa (Meta 11). Em relação às nove restantes, oito não cumpriram o cronograma de entrega previsto para o biênio 2013-2014 e uma não previa entrega para o período (Meta 22); (ii) em relação aos percentuais de execução das metas foram baixos e divergentes dos calculados pela Auditoria, o que aliado ao atraso no cronograma de entrega das Metas 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 56 e 67 demandarão maiores esforços por parte da Administração, tanto no aspecto operacional, quanto financeiro, para o seu

cumprimento integral; (iii) não foi disponibilizado plano concreto de execução das Metas estabelecidas, assim não foi possível avaliar qualitativamente os projetos executados no que se refere à adequação a um memorial descritivo e; (iv) os valores executados em 2014, com as Metas 20, 22, 23, 24, 25, 56, informados por SEMPLA, não se mostram coerentes com o relatório extraído do SOF.

Portanto, o que se pode notar é que desde a análise do programa foram feitos basicamente os mesmos apontamentos, restando demonstrado que não foram tomadas providências necessárias para que o Programa de Metas 2013-2016, na área de saúde, proposto pela Prefeitura, fosse concluído em êxito.

Ante o exposto, entendeu que a presente Auditoria tenha alcançado os objetivos traçados, encontrando-se em condições de ser submetida à apreciação do Plenário, para conhecimento e deliberação.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento a auditoria programada realizada com o objetivo de avaliar a execução do Programa de Metas 2013-2016 proposto pela PMSP, na área de saúde.

Destaque-se que o Programa de Metas consiste na descrição das prioridades da Administração, consolidando as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas, seguindo as diretrizes propostas na campanha eleitoral para Prefeito.

A avaliação das metas relacionadas à Saúde, no importe estimado de R$ 1.754.216.000,00, permitiu registrar os seguintes apontamentos:

1 - Considerando a metodologia desenvolvida pelo programa, que atribui percentual de execução para cada etapa do projeto, a SMS levou em consideração, para o cálculo do percentual de evolução de 7 (sete) metas, unidades não previstas inicialmente no Programa, ocasionando percentuais de atingimento das metas divergentes dos calculados pela Auditoria – metas 20, 22 a 26 e 56.

Em que pese a ausência de justificativa para a realização das alterações, o art. 69-A, § 4º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo prevê que o Prefeito poderá proceder a alterações programáticas no Programa de Metas sempre em conformidade com a Lei do Plano Diretor Estratégico, sendo correto afirmar que o plano está em constante evolução e que as falhas devem ser objeto de aperfeiçoamento dos planos subsequentes.

2 - Das 10 metas relacionadas à saúde previstas no programa, uma não foi considerada meta pela auditoria por já ter sido cumprida antes da divulgação do programa (meta 11). Em relação às nove restantes, oito não cumpriram sequer o cronograma de entrega previsto para o biênio 2013-2014.

3 - A execução acumulada até o final de 2015 do Programa de Metas 2013-2016, conjugada com as informações prestadas pela SMS, indica que 8 (oito) metas em andamento atinentes à Saúde (20, 22, 23, 24, 25, 26, 56 e 67) não seriam cumpridas integralmente até o encerramento de 2016, sobretudo se consideradas as substituições de alguns projetos originais.

4 - O atraso no cronograma de entrega das metas até o final de 2015 denota a necessidade de esforços adicionais por parte da Administração, tanto no aspecto operacional quanto financeiro, para se aproximar do que seria o cumprimento integral destas.

Para esses apontamentos (2, 3 e 4), segundo a Origem, a conclusão alcançada pelo corpo técnico deste Tribunal estaria precipitada, pois referido Plano ainda carecia de execução no exercício de 2016 para sua finalização, não podendo ser analisado conclusivamente.

Em relação ao atraso constatado, não obstante o programa de metas estabelecer um prazo de quatro anos, acolho o entendimento da Auditoria no sentido de ser necessário um cronograma para racionalizar o cumprimento da meta, demonstrando, inclusive, as etapas para o seu atingimento, propiciando ao gestor e a população a visualização do quanto foi devidamente cumprido.

5 - Quanto ao orçamento executado, os valores liquidados no período de 2013 a 2015 com todas as metas totalizam R$ 194.806.176,93, representando 11,11% da estimativa de custo total do Programa, que é de R$ 1.754.216.000,00.

Sobre esse apontamento, a Origem ressalta que as dotações orçamentárias estão distribuídas por várias outas dotações, impossibilitando a avaliação do montante executado em cada uma delas.

Afirma, ainda, que o orçamento é hermético, sendo de difícil localização os elementos específicos de cada projeto, pois alguns estão incluídos em contrato e convênios.

Os dados coletados indicam que os mecanismos de registro dos gastos devem ser aprimorados a fim de se conhecer o montante total executado com o Programa de Metas.

Diante de todo o exposto, CONHEÇO da presente auditoria programada para fins de registro, considerando atendido o objetivo da fiscalização.

Encaminhe-se cópia deste voto, acompanhado da decisão a ser alcançada pelo Plenário à Origem e a Controladoria Geral do Município, a fim de subsidiar as melhorias a serem implementadas no próximo Programa de Metas da Prefeitura.

Após essas providências, ARQUIVEM-SE os autos.

Este é o meu voto, Senhor Presidente.