EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-001.012.10-51

2º JULGADO

RECURSOS. PFM. VOLUNTÁRIO. Decisão que julgou parcialmente procedente a representação com determinação e multa. Operacionalização do Contrato de Gestão. Execução das atividades e serviços de saúde. SMS. CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

2.739ª Sessão Ordinária

1º JULGADO

REPRESENTAÇÃO. CONTRATO DE GESTÃO. SMS. Operacionalização da Gestão. Execução das atividades e serviços de saúde. Pagamento de exames não prestados, cobrança indevida de estacionamento, ausência de exames previstos. CONHECIDA. PARCIALMENTE PROCEDENTE. EFEITOS FINANCEIROS NÃO ACEITOS. DETERMINAÇÃO. MULTA. Votação unânime.

Tramita em conjunto com os TCs: 72.002.109.09-93 e 72.003.236.09-46

TC citado: 72.002.376.10-03

2.594ª Sessão Ordinária

2º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro DOMINGOS DISSEI, após vista que lhe fora concedida na 2.731ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, ROBERTO BRAGUIM – Revisor e MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros JOÃO

ANTONIO – Relator, com relatório e voto, ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI, nos termos de seu voto em separado, em conhecer dos recursos interpostos, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, quanto ao mérito, em negar-lhes provimento, ante a gravidade dos fatos e a falta de justificativa plausível para saneamento da questão referente aos repasses pelos serviços de apoio terapêutico e diagnóstico, mantendo, portanto, a decisão de não reconhecer os efeitos financeiros, a determinação para que a Administração tome providências para o ressarcimento desse valor por parte da Organização Social e a multa imputada ao Senhor Secretário Municipal da Saúde.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de ofício, a saber:

a) à Vereadora Representante;

b) à Câmara Municipal de São Paulo;

c) ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Paulo e ao Senhor Secretário de Negócios Jurídicos, para que proponham as medidas judiciais cabíveis para o ressarcimento integral do prejuízo aos cofres públicos;

d) ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Ministério Público Federal;

e) ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS-Denasus, vinculado ao Ministério da Saúde.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte acompanhe, através de Inspeção junto ao Município, o fiel cumprimento do que ficou aqui determinado.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de abril de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata-se do presente sobre a interposição de recursos ofertados pela Procuradoria da Fazenda Municipal (folhas 250/269) e pela Secretaria Municipal de Saúde (folhas 219/220), em que os Nobres Julgadores, em Sessão Ordinária ocorrida em 7/12/2011, acordaram, por votação unânime, em reconhecer da representação interposta pela Vereadora Juliana Cardoso e, quanto ao mérito, em julgá-la parcialmente procedente, tendo em vista que não procedem as alegações referentes a cobrança indevida de estacionamento no Hospital Municipal São Luiz Gonzaga, sendo, de outra parte, acolhidos os demais apontamentos quanto à ausência de exames previstos e a irregularidade no pagamento de exames não prestados na forma estabelecida no Termo de Aditamento 001/2008.

Ademais, também por unanimidade, não foram acolhidos os efeitos financeiros em relação aos repasses pelos Serviços de Apoio Diagnóstico e Terapêutico – SADT Externo, no montante excedente que foi pago, determinando providências à Secretaria Municipal de Saúde para o ressarcimento desse valor por parte da Organização Social Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo, aplicando multa de R$ 481,02 (quatrocentos e oitenta e um reais e dois centavos) ao Senhor Secretário da Pasta, ante a gravidade dos conteúdos enfrentados.

Com a finalidade de melhor instruir o presente voto, recordamos dos fatos narrados na exordial e a sequência da instrução probatória instada nos presentes autos.

A representação visava a apuração quanto à regularidade da cobrança pelo uso do estacionamento e atendimento do Serviço de Apoio Diagnóstico Terapêutico pelo Hospital Municipal São Luiz Gonzaga.

A Auditoria desta Corte de Contas confeccionou junto às folhas 156/159 o relatório de inspeção visando a verificação de procedência dos elementos narrados na inicial.

A conclusão do órgão de apoio foi no sentido da regularidade do serviço de cobrança do estacionamento e problemas evidenciados no serviço de apoio diagnóstico e terapêutico na unidade, transcritos da seguinte forma:

"O Serviço de Apoio Diagnóstico e Terapêutico encontra-se em funcionamento, tendo realizado 969 (novecentos e sessenta e nove) exames de imagem para pacientes externos provenientes de 42 (quarenta e duas) unidades de saúde, entre janeiro e junho/2010.

Os repasses efetuados entre janeiro/2010 e março/2010 ocorreram sem desconto de 30%, equivalente a R$ 22.581,16/mês, apesar do volume de atividade o Serviço de Apoio Diagnóstico e Terapêutico externo do hospital estar bem abaixo do contratado.".

Oferecido o contraditório com a manifestação da Origem e elaboração complementar do laudo pela Auditoria desta Corte (folha 174) foi mantida a orientação inicial de falta de desconto de 30% no período em destaque.

Entendimento este foi ratificado pelos demais Órgãos Técnicos desta Corte.

Destarte, ante o inconformismo com o julgamento colegiado que reconheceu as irregularidades quanto à ausência de exames previstos e seus respectivos pagamentos, interpuseram os recursos de acordo com as normas regimentais.

Pleiteia a Procuradoria da Fazenda Municipal a reforma da Respeitável Decisão com o escopo de declarar a total improcedência da representação, com o consequente cancelamento da multa aplicada ao agente público responsável, e tornar insubsistente as determinações exaradas no Venerando Acórdão ante a ausência de prejuízo ao erário, dolo ou má-fé.

Destacou que o julgamento inicial pautou-se sob a premissa do princípio da legalidade, deixando de analisar os fatos sob o enfoque de outros princípios ordenadores do direito administrativo, como os princípios da segurança jurídica, da boa-fé, da ausência de lesão ou prejuízo ao erário.

Neste diapasão, ensejou que o recurso fosse conhecido para que, no mérito, fosse dado o necessário provimento, fulminando pela improcedência da representação e consequente reforma integral do Venerando Acórdão.

Em tese alternativa, ante a inexistência de comprovação de qualquer forma de prejuízo ao erário, bem como dolo, culpa ou má-fé por parte dos Agentes Públicos responsáveis, requereu o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos realizados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

Quanto ao recurso interposto pela Origem, restou assinalado, em síntese, que, no contrato em tela, no tocante à realização de exames em quantidade inferior à prevista no contrato de gestão, à época da assinatura do ajuste, o modelo de contratualização de resultados configurava-se extremamente recente, demandando diversos aperfeiçoamentos posteriores. Ressaltou também que tais questões haviam sido dirimidas, porquanto a readequação no número de exames previstos no referido contrato havia sido objeto do TA n.º 09/2011.

Firmou que os exames sempre foram realizados para a demanda interna do hospital, número que não tinha sido considerado para fins dos indicadores, pois já fazia parte do valor contratado; e a demanda externa era, na verdade, baixa, mas a capacidade instalada estava sendo utilizada na sua totalidade.

Quanto ao pagamento de exames não prestados, deu conta ao fato de que haviam sido realizados repasses integrais, segundo questionamento efetuado por esta Egrégia Corte, mesmo quando a produtividade da Organização Social ficou aquém dos 70%, realçando que tal medida havia sido adotada como forma de reparar o desiquilíbrio financeiro do contrato, não estampando qualquer desconto nos repasses para que a Organização Social pudesse suportar o custeio de suas despesas.

Destacou que muito embora houvesse constatado na ata da Comissão Técnica de Acompanhamento – CTA, referente ao 4º trimestre de 2009, que seria efetuado desconto em razão das metas não alcançadas, o mesmo só foi compensado quando da elaboração do 9º Aditivo ao Contrato de Gestão n.º 08/2008, a fim de manter o seu equilíbrio econômico-financeiro.

Sobre a questão do atraso para a constituição da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, incluída no rol das irregularidades, a questão inserta à análise dos resultados alcançados com a execução do referido contrato, ressaltou a Origem que, enquanto a SMS providenciava a formação da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização nos moldes da legislação, o monitoramento e controle estavam sendo exercidos mensalmente por meio do Sistema de Avaliação e Acompanhamento dos Serviços de Saúde (SAASS), à época, em plataforma web e da Comissão Técnica de Acompanhamento.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo (folhas 324/331) destacou que os recursos foram interpostos no prazo e encontram-se em condições de serem conhecidos, vez que presentes os pressupostos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade.

Destacou que a Organização Social Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo deixou transcorrer o prazo recursal.

Quanto ao mérito, entendeu a Especializada que o pronunciamento da Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM, cujas razões e argumentos pautam-se apenas em fatos apreciados e documentos colacionados na fase instrutória e o Senhor Secretário da Pasta repisou dados contidos no presente, estampando cópias de documentos já existentes, atentando que não seriam suficientes para elidir as irregularidades retroapontadas nos autos.

Os argumentos apresentados pela Assessoria Jurídica de Controle Externo foram ratificados pelos demais órgãos desta Corte.

É o RELATÓRIO.

VOTO

CONHEÇO dos recursos por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade.

A constatação realizada pelos Órgãos Técnicos desta Corte foram completas e suficientes para demonstrar enfaticamente que houve a realização de exames em quantidade inferior ao ajustado e a remuneração da Organização Social com repasses pela totalidade contratada mensalmente, sem que se procedesse ao desconto pelos exames não realizados.

Cumpre por oportuno destacar um trecho do Venerando Acórdão de lavra do Excelentíssimo Relator Maurício Faria, cuja análise, como recorrente, superou todos os fatos e análises minuciosas nos presentes autos:

"Agravando ainda mais a sistemática, o segundo apontamento diz respeito ao repasse, por parte da Secretaria Municipal de Saúde, do valor correspondente a 100% do número total de exames contratados por mês, mesmo quando a Organização Social apresenta um número médio de 27% de exames realizados no período de amostra.

Em outras palavras, cabe dizer que se a regra ajustada já significava uma previsão de pagamento de serviços não realizados em face da tabela de percentuais anteriormente criticada (que no caso estabelecia, de forma já equivocada, os 70% como referência mínima para o valor do repasse mensal), o que se viu foi algo ainda mais impróprio, pois diante do número médio de 27% realizados, procedeu-se o pagamento na integralidade sem qualquer desconto."

De fato as peças recursais não serviram para demonstrar enfaticamente a realização desmedida dos repasses e realização a menor dos exames ordenados.

Quanto aos ajustes perpetrados no Contrato de Gestão, têm-se não serem suficientes para sanar os vícios evidenciados à época dos fatos, muito menos em redimir a responsabilidade da Origem na condução de sua administração.

Por fim, ante a gravidade dos fatos e falta de justificativa plausível para saneamento da questão referente aos repasses pelos serviços de apoio terapêutico e diagnóstico, mantenho a decisão de não reconhecer os efeitos financeiros e determinação para que a Administração tome providências para o ressarcimento deste valor por parte da OS.

Mantenho, por sua vez, a multa imputada ao Senhor Secretário Municipal de Saúde, no valor máximo previsto.

Por esta razão, **DETERMINO** que sejam encaminhados

os ofícios, a saber:

a) À Vereadora Representante;

b) À Câmara Municipal de São Paulo;

c) Ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Paulo e ao Senhor Secretário de Negócios Jurídicos para que proponham as medidas judiciais cabíveis para o ressarcimento integral do prejuízo aos cofres públicos;

d) Ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Ministério Público Federal;

e) Ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS-DENASUS, vinculado ao Ministério da Saúde.

Determino, ainda, que os Órgãos de Fiscalização desta Corte acompanhem, através de **INSPEÇÃO** junto ao Município o fiel cumprimento do que ficou aqui determinado.

Este é o meu voto, Senhor Presidente. **(2.731ª S.O.)**

Voto em separado proferido pelo Conselheiro Domingos Dissei:

Acompanho o relator pelo improvimento dos recursos. No entanto faço as seguintes ponderações.

O pagamento escalonado de forma assimétrica, por serviço de apoio diagnóstico, justifica-se pelo fato de que o custo de instalação desse serviço não se comporta de modo linear o que implica dizer que não há correspondência exata entre o serviço de apoio e a proporção de exames realizados.

Por outro lado, não pode haver uma exigência pura e simples de que a demanda estimada se realize em função do variado número de fatores que podem interferir sobre ela, inclusive, a conhecida taxa de absentismo que, por vezes, atinge proporções elevadíssimas.

Entretanto, no caso em tela, o que se contratou foi, em síntese, a capacidade ociosa do serviço.

Sendo assim, entendo que o mais apropriado seria uma correção do ajuste para atender a essa característica, particularmente, a partir da observação concreta de que se ficaria significativamente abaixo da estimativa feita.

1º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

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 representação interposta e, quanto ao mérito, em julgá-la parcialmente procedente, tendo em vista que não procedem apenas as alegações referentes à cobrança indevida de estacionamento no Hospital Municipal São Luiz Gonzaga, sendo, de outra parte, acolhidos os demais apontamentos lançados quanto à ausência de exames previstos e à irregularidade no pagamento de exames não prestados, na forma estabelecida pelo Termo de Aditamento 001/2008.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em não acolher, inclusive, os efeitos financeiros quanto aos repasses pelos Serviços de Apoio Diagnóstico e Terapêutico – SADT Externo, no montante excedente que foi pago, determinando, por conseguinte, providências à Secretaria Municipal da Saúde – SMS para o ressarcimento desse valor por parte da Organização Social Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, considerando a gravidade dos conteúdos enfrentados, em imputar ao Excelentíssimo Senhor Secretário Municipal da Saúde a multa no máximo valor previsto, qual seja, R$ 481,02 (quatrocentos e oitenta e um reais e dois centavos).

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do presente Acórdão à representante e à SMS, nos termos do artigo 58 do Regimento Interno desta Corte, bem como ao Excelentíssimo Senhor Prefeito, ao Excelentíssimo Senhor Secretário Municipal de Negócios Jurídicos, à Câmara Municipal de São Paulo, ao Ministério Público do Estado de São Paulo, ao Ministério Público Federal e ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus, vinculado ao Ministério da Saúde.

Participaram do julgamento os Conselheiros ANTONIO CARLOS CARUSO – Revisor, EURÍPEDES SALES e ROBERTO BRAGUIM.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 07 de dezembro de 2011.

EDSON SIMÕES – Presidente.

MAURÍCIO FARIA – Relator.

RELATÓRIO

Em julgamento a Representação interposta pela Vereadora Juliana Cardoso, em face do Contrato de Gestão nº 08/2008-NTCSS-SMS, celebrado entre a **Secretaria Municipal da Saúde** e a **Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo,** em 01.02.2008, cujo objeto é a operacionalização da gestão, apoio à gestão e execução, pela contratada, das atividades e serviços de saúde na Microrregião Jaçanã/Tremembé.

A Nobre Edil afirmou ter encontrado irregularidades durante vistoria realizada no Hospital Municipal São Luiz Gonzaga em 29.04.2010 pela Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher, da Câmara Municipal, da qual faz parte.

Nesse sentido, destacou que o Hospital Municipal São Luiz Gonzaga, até então pertencente à Santa Casa, foi incluído na rede de serviços de saúde da Microrregião Jaçanã/Tremembé por intermédio do TA nº 01/2008 em 01.11.2008, ou seja, nove meses após a celebração do Contrato de Gestão já mencionado.

Quanto à previsão de Serviços de Apoio Terapêutico e Diagnóstico – SADT Externo, esse mesmo termo aditivo nº 01/2008 define que, depois de calculada a capacidade instalada do hospital e excluída a demanda interna, o excedente será oferecido para suprir a demanda da rede assistencial externa ao hospital. A quantidade anual desses serviços foi pactuada em 41.890 exames, sendo a estimativa mensal de atendimentos, para os primeiros 12 meses, de 500 exames de radiologia e 350 ultrassonografias por mês, totalizando 850 exames/mês para o primeiro ano de vigência.

Para tanto, a destinação dos recursos à contratada para estes serviços foi pactuada da seguinte maneira: 90% do total anual é repassado em 12 parcelas de R$ 75.270,54, e os 10% restantes são também repassados mensalmente, porém vinculados à avaliação dos indicadores de acompanhamento.

Nos termos da presente Representação, os Serviços de Apoio Diagnóstico e Terapêutico – SADT Externo não estariam sendo realizados conforme previstos e, portanto, em descumprimento ao item I - IV do Termo Aditivo nº 01/2008.

Isso porque o valor anual orçado para a atividade é de R$ 1.003.607,19, e, pela aplicação hipotética do critério, mesmo sem qualquer atendimento, a contratada receberia 70% do percentual da atividade SADT Externo x orçamento do hospital. Independente disso, afirma ainda a Representante que os pagamentos estão sendo efetuados na íntegra, sem qualquer avaliação e/ou controle do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde (NTCSS), da Secretaria Municipal de Saúde.

Em paralelo, indagou também sobre a cobrança irregular do estacionamento no Hospital Municipal São Luiz Gonzaga por empresa privada, e questionou se a área utilizada encontra-se contemplada no Contrato de Cessão de Uso a Título Não Oneroso, firmado entre a PMSP/SMS e a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo.

Desta feita, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle realizou inspeção em julho de 2010 para analisar os questionamentos formulados.

Ressaltou que boa parte dos exames agendados não são realizados e que, com relação aos exames de Raios-x, apenas 13,8% das vagas disponibilizadas são agendadas.

No que diz respeito ao pagamento pelo Serviço de Apoio Terapêutico e Diagnóstico – SADT Externo, especificamente com relação à **parcela mensal** (90% do total anual repassado em 12 parcelas de R$ 75.270,54), explicou que essas parcelas também estão sujeitas a variações, assim como a **parcela variável**, que compõe os 10% restantes do pagamento.

A **parte variável** fica sujeita a indicadores de acompanhamento/avaliação e é paga conforme *performance*, enquanto que a **parcela mensal** varia em função da produção do Hospital atingir ou não o volume contratado de atividades.

Foi pactuado, então, que se a entidade realizar um número de exames acima de 85% da quantidade contratada, ela receberá 100% da parte mensal do serviço. Se a quantidade realizada de exames for compreendida entre 70% a 84,99% do contratado, o pagamento corresponderá a 90% do valor da parcela mensal. Finalmente, se a quantidade realizada ficar abaixo de 70% do volume contratado, ela fará jus ao recebimento do percentual de 70% da parcela mensal.

Volume de Atividade Realizada	**Percentual a pagar do valor estimado para o SADT externo**
Acima do Volume Contratado	100%
85% a 100% do Volume Contratado	100%
70% a 84,99% do Volume Contratado	90%
Abaixo de 70% do Volume Contratado	70%

Fonte: Anexo Técnico III do TA 01/2008 do CG 008/2008.

Sendo assim, a SFC analisou a produção alcançada pelo SADT Externo no **segundo semestre de 2009** e no **primeiro trimestre de 2010** e concluiu que o volume de atividade realizado está bem abaixo do previsto. No **segundo semestre de 2009** a Organização Social realizou 7% dos exames de Raio-x planejados e 56% dos procedimentos de ultrassonografia. Já no **primeiro trimestre de 2010** realizou 8% dos exames de Raio-x previstos e 55% de

ultrassonografia, concluindo que os pagamentos da parte mensal deveriam ser de 70% do valor estimado, ou seja, R$ 52.689,38, a partir de janeiro de 2010.

Não bastasse a impropriedade da regra de faixas percentuais por representar, em si mesma, uma distorção que não remunera os exames efetivamente realizados, ocorreu situação ainda mais grave quando se verificou que excetuando-se o mês de dezembro de 2009, foi repassado no período o valor integral pelo serviço de SADT Externo (R$ 75.270,54), sem o desconto de 30% (R$ 22.581,16), apesar de o volume do SADT Externo realizado estar bem abaixo do referencial quantitativo contratado (em média foi de 27% da quantidade de referência contratada nos dois períodos auditados).

No que diz respeito ao questionamento sobre a cobrança do estacionamento no Hospital Municipal São Luiz Gonzaga por empresa privada, bem como se a área utilizada encontra-se contemplada no Contrato de Cessão de Uso a Título Não Oneroso, firmado entre a PMSP/SMS e a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo, a SFC esclareceu que, em 01/11/2008, foi publicado no Diário Oficial o Instrumento Particular de Contrato de Cessão de Uso a Título Não Oneroso e, por sua vez, a cláusula nona do mesmo estabelece que a Cessão de Uso restringe-se exclusivamente às dependências onde está instalado o Hospital São Luiz Gonzaga, não abrangendo as áreas contíguas (fls. 90).

Dessa forma, entendeu a Auditoria que o estacionamento da unidade não se constitui em dependência do Hospital, sendo área contígua ao prédio e, portanto, sua utilização não foi cedida à Secretaria Municipal de Saúde. Assim, a OS Santa Casa tem a posse e o direito de uso da área referente ao estacionamento, sendo possível concluir que é regular a cobrança pela utilização do estacionamento da unidade.

O Senhor Secretário Municipal de Saúde, a coordenadora do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde (NTCSS), a coordenadora da Regulação e o Diretor Técnico do Hospital foram intimados para prestar os esclarecimentos pertinentes.

A coordenadora da regulação argumentou que ficou pactuada uma futura retificação no termo de contrato com a assinatura de um novo Termo Aditivo, a **diminuir** o quantitativo destes procedimentos, após tratativas com o Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde (NTCSS), considerando que, na Microrregião Jaçanã/Tremembé, a demanda de exames radiológicos está sendo suprida por serviços próprios da Secretaria Municipal de Saúde.

O NTCSS (Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde) e a direção do Hospital Municipal São Luiz Gonzaga alegaram que a demanda para exames de raios-X é pequena e que muitos pacientes não comparecem na data agendada para os exames de ultrassom, em função do lapso temporal existente entre o agendamento e a data do exame, e também em razão da distância e/ou dificuldade de transporte entre a residência do paciente e o hospital. Teceram ainda considerações levando em conta amostra diferente da considerada

pela auditoria (**segundo semestre de 2009** e **primeiro trimestre de 2010**). Disseram que o volume de exames para as unidades externas ao Hospital, no **primeiro semestre de 2010**, foi de **1381** exames.

Argumentou, ainda, o NTCSS que a aplicação de desconto financeiro relativo à produção por modalidade de contratação é resultante de avaliação semestral e que a avaliação do primeiro semestre de 2010 ocorrerá em agosto do mesmo ano. Os mesmos apontamentos foram lançados pelo Senhor Secretário Municipal de Saúde.

A justificativa da Origem para não ter havido repasse em dezembro foi o fato de existir saldo suficiente para as despesas previstas para o mês, na conta corrente da entidade (fls. 107/109).

Em nova manifestação, a Auditoria contestou o número de **1381** exames informado pela Coordenadora do NTCSS e pelo Senhor Secretário Municipal de Saúde, esclarecendo que tal número contrasta com a quantidade de **969** exames apurados pela Inspeção, cuja fonte foi a Coordenação de Regulação da SMS.

Com relação à aplicação do desconto financeiro, a Auditoria informou que há uma impropriedade na informação da Coordenadora do NTCSS, pois o desconto de 30%, que deveria ter ocorrido nos repasses de janeiro a março/2010, é resultante do fato de a atividade realizada no **segundo semestre de 2009** ter ficado abaixo de 70% do volume contratado. Assim, a avaliação do **primeiro semestre de 2010** mencionada não tem conexão com o desconto que já deveria ter ocorrido a despeito da atividade do **segundo semestre de 2009**.

No que diz respeito à denúncia de cobrança irregular pelo estacionamento do Hospital Municipal São Luiz Gonzaga, a Auditoria concluiu ser improcedente a Representação, diante do fato de que é regular tal cobrança, vez que o contrato de cessão de uso celebrado entre a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo (cedente) e a Secretaria Municipal de Saúde – SMS/SP (cessionária) restringe-se exclusivamente às dependências onde está instalado o Hospital São Luiz Gonzaga, não abrangendo a transferência das áreas contíguas para a Secretaria Municipal de Saúde, de modo que a Santa Casa tem a posse e o direito de uso da área referente ao estacionamento.

Por sua vez, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a complementação da instrução, considerando a manifestação da Origem de que a aplicação de desconto financeiro é resultante de avaliação semestral ainda não efetivada. O pedido foi indeferido uma vez que o desconto em questão é resultante do fato de a atividade pretérita realizada no **segundo semestre de 2009** ter ficado abaixo de 70% do volume contratado, de modo que a irregularidade já estaria configurada independentemente de providências posteriores. Após novo pedido de dilação de prazo, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a juntada de documento que avaliava os indicadores da parte variável do contrato referentes

ao **segundo trimestre de 2010**, pugnando pela improcedência total da Representação.

A Secretaria Geral acompanhou o parecer dos órgãos técnicos desta Casa, salientando que a documentação juntada pela Douta Procuradoria da Fazenda Municipal não teve o condão de alterar as conclusões já estampadas, pugnando pela procedência parcial da Representação.

É o relatório.

VOTO

Não prospera a Representação no que diz respeito à suposta irregularidade na cobrança pela utilização da área de estacionamento do Hospital Municipal São Luiz Gonzaga (cedente), pois o contrato de cessão de uso celebrado entre a Organização Social e a Secretaria Municipal de Saúde (cessionária) restringe-se exclusivamente às dependências onde está instalado o Hospital São Luiz Gonzaga, não abrangendo as áreas contíguas.

Quanto aos demais aspectos, vejamos:

A inspeção efetuada atesta uma realidade algo diversa da indicada pela Representante, muito embora seja tão ou mais grave do que a inexistência de exames conforme alegado na peça inicial.

Isto ocorre porque não se constatou a inexistência completa dos serviços de apoio diagnóstico e terapêutico. Contudo, apesar de estarem sendo prestados, eles assim o são em quantidade muito inferior daquela prevista no Contrato de Gestão, e, mais ainda, são pagos à Irmandade Santa Casa sem qualquer desconto no valor por conta dos exames não realizados.

Diante deste quadro, chamam a atenção dois outros fatores constatados.

O primeiro deles surge no modo como foram acordados os pagamentos pelo número de exames de diagnóstico. Com efeito, não é pelo fato de o Contrato de Gestão ser instrumento de fixação de metas que a Secretaria Municipal de Saúde pode definir arbitrariamente o pagamento quantitativo de exames levando em consideração uma produção percentual sobre o total previsto – ainda mais nos moldes contratados, quando prevê que a Organização Social, tanto produzindo 1% como produzindo 69% de exames no mês, terá direito ao recebimento de 70% da remuneração total correspondente ao período.

Tal mecanismo, além de ser um desestímulo à eficiência e à busca por um melhor desempenho, é uma grave falha no papel que cabe à Administração na gestão pública dos serviços de saúde no município, e,

principalmente, representa uma conduta indevida que se traduz no compromisso de pagamento de serviços não realizados.

Agravando ainda mais a sistemática, o segundo apontamento diz respeito ao repasse, por parte da Secretaria Municipal de Saúde, do valor correspondente a 100% do número total de exames contratados por mês, mesmo quando a Organização Social apresenta um número médio de 27% de exames realizados no período de amostra.

Em outras palavras, cabe dizer que se a regra ajustada já significava uma previsão de pagamento de serviços não realizados em face da tabela de percentuais anteriormente criticada (que no caso estabelecia, de forma já equivocada, os 70% como referência mínima para o valor do repasse mensal), o que se viu foi algo ainda mais impróprio, pois diante do número médio de 27% realizados, procedeu-se o pagamento na integralidade sem qualquer desconto.

Se aquela tabela de percentuais adotada já representava um critério de pagamento de serviços não realizados, o que dizer do pagamento integral em 100% do valor previsto para o período, em face da média realizada de apenas 27% dos exames, ao arrepio de própria tabela, já indevida?

Não se pode cogitar outra alternativa para o gasto público senão a de que a Organização Social deve receber o valor de repasse pelo número de exames produzidos mês a mês, o que deve ser fiscalizado e verificado pela Secretaria Municipal de Saúde antes de proceder aos sucessivos repasses mensais.

Das respostas dos diversos setores da Secretaria Municipal de Saúde, quando instados a se manifestar acerca do ocorrido, denota-se divergência de argumentos. Enquanto a Coordenadora do Sistema Municipal de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria explicou que a demanda de exames radiológicos na Microrregião **está sendo suprida pelos serviços próprios da Secretaria Municipal de Saúde** e que após tratativas com o NTCSS ficou pactuada uma retificação no Termo de Contrato para a **diminuição do quantitativo** destes procedimentos, a Coordenadora do NTCSS e o Senhor Secretário Municipal de Saúde informaram apenas o número de exames realizados no **primeiro semestre de 2010,** quando o período em questão é de 2009, e a data de reunião de avaliação semestral para os seis primeiros meses de 2010 que, entre outros aspectos, procederá a desconto pelos exames não realizados. Em momento algum estas últimas autoridades da Secretaria Municipal de Saúde mencionam que ficou pactuada uma retificação no Termo de Contrato para a **diminuição do quantitativo** destes procedimentos, demonstrando um desencontro de informações.

Ao tocar neste aspecto, qual seja, na diminuição do quantitativo a ser ajustado por novo termo aditivo, novamente se apresenta a questão da ausência de planejamento de ações coordenadas pela Secretaria Municipal de Saúde, pois da análise do cenário geral afeto a exames no município de São Paulo, realizada no TC nº 72.002.376.10-03, se conclui que as regulações regionais não atuam de forma padronizada, que o Sistema SIGA não é utilizado

conforme as diretrizes da Coordenação da Regulação Central e que há uma grande fila de espera de cidadãos aguardando o momento de realização de exames, enquanto que, inversamente, a Irmandade Santa Casa de Misericórdia produz somente 27% da capacidade contratada.

Ora, se a Secretaria Municipal de Saúde e a direção do Hospital têm conhecimento da razão da realização de um número menor de exames do que sua capacidade, uma vez que argumentaram o lapso temporal entre o agendamento e a data do exame e também a distância e/ou dificuldade de transporte entre a residência do paciente e o hospital, eles também tem à disposição as ferramentas para corrigir o problema. Afinal, o modelo concebido de Contrato de Gestão foi justificado pela necessidade de superar aspectos de ineficiência dos serviços prestados diretamente pelo Estado, na busca de melhores resultados e com economia de recursos.

Não basta a mera alegação de lapso temporal entre o agendamento e a realização do exame quando a produção é extraordinariamente menor do que o número de exames contratados.

Além disso, o argumento da distância e/ou dificuldade de transporte entre a residência do paciente e o hospital não é pertinente justamente porque o Hospital Municipal São Luiz Gonzaga foi concebido para ser unidade hospitalar de referência na Microrregião Jaçanã/Tremembé, ou seja, na região onde está instalado, de modo que o sistema de referência e contra referência do Município deve agendar a realização de exames para a população residente naquela região.

Se da oferta estimada de 5.100 exames destinados à rede assistencial externa ao hospital, para o período de seis meses (3.000 de raio-x e 2.100 de ultrassonografia), a Santa Casa disponibilizou no Sistema SIGA 4.532 vagas para agendamento de exames, no período de janeiro a junho/2010, que somente resultaram em 969 exames confirmados, primeiramente haveria a necessidade da pronta intervenção da Secretaria Municipal de Saúde para sanar tal discrepância e ineficiência.

Ademais, incorreu a Secretaria Municipal de Saúde em mais uma falha no que concerne à fiscalização, qual seja, a demora na constituição da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, somente levada a termo em 10.12.2010 pela Portaria nº 1.176/2010-PREF, ou seja, passados **dois anos e dez meses** da celebração deste Contrato de Gestão, lacuna que indisponibilizou um mecanismo de gestão/regulação.

A previsão da constituição dessa comissão foi feita pela Lei Municipal nº 14.132/06, de 24.01.2006, em sua redação alterada pela Lei Municipal nº 14.664/08 de 05.01.2008, ou seja, antes de ser firmado o presente Contrato de Gestão. Sua atribuição legalmente fixada é de analisar o relatório pertinente à execução do Contrato de Gestão, contendo comparativo específico entre as metas propostas e os resultados alcançados, acompanhados da prestação

de contas apresentada pela Organização Social, ao término de cada exercício financeiro.

No entanto a fiscalização, durante este longo período, foi implementada, se é que se pode dizer assim, pela chamada CTA (Comissão Técnica de Acompanhamento), criada no âmbito do Contrato de Gestão em apreço. A partir deste dado já concluo que a forma definida pelo legislador para a composição dos integrantes da CAF foi alterada por ato unilateral da Administração, apesar de a previsão legal contemplar formas democráticas de participação da sociedade civil, através da indicação de dois Representantes desta, o que não ocorreu na composição da CTA, cujos Representantes são todos ligados à sua estrutura administrativa. Essa prática afronta os preceitos constitucionais de controle social, inviabiliza outro mecanismo de apoio à gestão e por isso, concluo não só pela ilegalidade do procedimento como também reputo ilegítimos os atos produzidos pela CTA, por descumprimento do art. 8º da Lei Municipal nº 14.132/06, do art. 40 do Decreto Municipal nº 49.523/08 e por indevido distanciamento da Ordem Constitucional.

Por fim, quanto à alegação da Procuradoria da Fazenda Municipal, no sentido de que a aplicação de desconto financeiro é resultante de avaliação semestral ainda não efetivada, cabe ressaltar que o desconto de 30%, que deveria ter ocorrido nos repasses de janeiro a março/2010, resulta do fato de a atividade realizada no **segundo semestre de 2009** ter ficado abaixo de 70% do volume contratado, de modo que a avaliação do **primeiro semestre de 2010** mencionada pela Secretaria Municipal de Saúde, e que ainda seria realizada quando da instrução, não tem conexão com o desconto que já deveria ter ocorrido a respeito da anterior atividade do **segundo semestre de 2009**. Além disso, a avaliação do **primeiro semestre de 2010** também estava atrasada, eis que a Origem afirma que seria realizada apenas em agosto de 2010.

Por estas razões, os argumentos da Representante procedem, não no sentido de que os exames não estão sendo realizados, mas que estão sendo realizados em quantidade muito inferior ao pactuado, tendo sido a OS remunerada com repasses pela totalidade contratada ao mês, sem que se procedesse a desconto algum pelos exames não realizados.

Diante do exposto, julgo a Representação **parcialmente procedente**, tendo em vista que não procedem apenas as alegações referentes à cobrança indevida de estacionamento no Hospital São Luiz Gonzaga, e, de outra parte, por acolher os demais apontamentos lançados quanto à ausência de exames previstos e à irregularidade no pagamento de exames não prestados, na forma estabelecida pelo aditamento nº 001/2008.

Tendo em vista que essa parcela se mostra objetivamente definida, não acolho, inclusive, os efeitos financeiros quanto aos repasses pelos referidos serviços de apoio terapêutico e diagnóstico – SADT Externo, no montante excedente que foi pago. E determino providências à Administração para o ressarcimento desse valor por parte de OS.

Considerando a gravidade dos conteúdos enfrentados, imputo ao Senhor Secretário Municipal de Saúde a multa no máximo valor previsto.

Determino o encaminhamento de cópia do Acórdão à Nobre Edil Representante, ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Paulo, ao Senhor Secretário Municipal da Saúde, ao Senhor Secretário Municipal de Negócios Jurídicos, à Câmara Municipal de São Paulo, ao Ministério Público do Estado de São Paulo, ao Ministério Público Federal e ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS-DENASUS, vinculado ao Ministério da Saúde.