TC 1.828/2018

INSPEÇÃO. SMS. Apuração da veracidade da denúncia sobre supostas irregularidades no Contrato de Gestão cujo objeto é a operacionalização do gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde no Pronto Socorro Municipal Dr. José Sylvio de Camargo. 1. O cargo de Secretária da Diretoria não consta na tabela de lotação de pessoal. 2. O pronto socorro municipal estava nas dependências do Hospital, enquanto que a clínica médica estava instalada do outro lado da rua, o que demandou, em certas situações de emergência, que os pacientes fossem transportados em macas ou cadeiras de um a outro prédio. CONHECIDA. PARCIALMENTE PROCEDENTE. Votação por maioria. RECOMENDAÇÃO. 1. Verifique se os pontos procedentes persistem na nova gestão e caso afirmativo, que implante procedimentos para reversão dos mesmos. Votação unânime.

25ª Sessão Ordinária Não Presencial

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em linha dos pareceres das áreas técnicas desta Egrégia Corte de Contas, em conhecer da presente denúncia e, no mérito, em julgá-la parcialmente procedente no que tange aos itens 3.2.14 (cargos que não existem na Tabela de Lotação de Pessoal da OSS) e 3.2.28 (pacientes sendo transportados em macas ou cadeiras de um prédio para outro em avenida movimentada e sujeitos ao clima), deixando de fazer determinações específicas, tendo em vista que o pronto Socorro de Santo Amaro não é mais gerido pela Organização Social Santa Casa de Misericórdia de Santo Amaro.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM que, consoante declaração de voto apresentada, não conheceu da denúncia, por descumprimento ao artigo 55 do Regimento Interno desta Corte, mas conheceu das conclusões alcançadas na inspeção, para fins de registro.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar que a Origem verifique se os pontos tidos por procedentes nesta fiscalização persistem na

nova gestão realizada pela Organização Social Congregação de Santa Catarina e, em caso afirmativo, que implante procedimentos para reversão dos mesmos.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, registrando que o Inquérito Civil 14.0695.0001048/2017-6, noticiado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo foi arquivado, conforme publicação no Diário Oficial do Estado de 30/01/2020, página 107, em determinar o envio de ofício à Origem e ao denunciante, bem como ao Ministério Público do Estado de São Paulo, com cópia deste Acórdão.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 21 de julho de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Em julgamento o **TC nº 1828/2018** que cuida de Inspeção visando apurar Denúncia anônima em relação à Organização Social Santa Casa de Misericórdia de Santo Amaro, envolvendo questões de recursos humanos, trabalhistas, previdenciários, estruturais, dentre outros.

Instada a se manifestar, a Auditoria inicialmente esclareceu que o referido Pronto Socorro Municipal Santo Amaro seria integrante do Contrato de Gestão n.º 25/2009, celebrado entre a Prefeitura Municipal e a Santa Casa de Misericórdia de São Paulo, tendo sido publicada no DOC de 30.12.17 autorização de celebração do Termo Aditivo n. 021/2017 para prorrogação do Ajuste até 28.02.18, não constando informações mais recentes sobre a atual gestão do PSM José Sylvio de Camargo.

A área técnica apresentou relatório de inspeção sistematizando – cuja numeração será adotada neste relatório e voto – os apontamentos trazidos na Denúncia, como seguem: **3.2.1** impessoalidade nos critérios de contratação de pessoal na Organização Social e da prática de altos salários; **3.2.2** Dr. D. responde processo, condenado por formação de quadrilha (máfia das ambulâncias), administra dinheiro público, assina pela OSS; **3.2.3** Médico atendendo pelo convênio e Santa Casa durante o expediente da OSS; **3.2.4** Desconto nos salários por atrasos no registro do ponto; **3.2.5** Pagamento parcial

dos salários em setembro de 2017; **3.2.6** Pagamentos em atraso nos meses de outubro e novembro/2017; **3.2.7** Férias não pagas ou pagas em atraso; **3.2.8** Funcionários trabalhando sem registro no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES); **3.2.9** Redução no número de funcionários de limpeza e segurança; **3.2.10** Cargos fictícios com altíssimos salários; **3.2.11** Médico com dois cadastros no CRM, sendo que o de São Paulo é cassado, utilizando o de Minas Gerais para exercer a função; **3.2.12** Atrasos nos benefícios (VR, VA, vale transporte, férias, plantões extras...); **3.2.13** Depósito irregular do FGTS; **3.2.14** Cargos que não existem na Tabela de Lotação de Pessoal da OSS; **3.2.15** Descumprimento da Tabela de Lotação de Pessoal por ausência de médico diarista da Psiquiatria; **3.2.16** Ausência de cobertura de férias e licenças médicas dos médicos; **3.2.17** Médicos plantonistas passam visitas e fazem plantão na porta ao mesmo tempo; **3.2.18** Funcionários "fantasmas"; **3.2.19** Adicional de Insalubridade pago com valor errado; **3.2.20** Sala de atendimento da Psiquiatria compartilhada por mais duas especialidades ao mesmo tempo; **3.2.21** Ratos e baratas circulando entre paciente e funcionário; **3.2.22** Esgoto a céu aberto em salas de atendimento; **3.2.23** Lixo hospitalar a céu aberto em área utilizada por funcionários e pacientes; **3.2.24** Gerador de energia onde circula ambulância, funcionários e pacientes; **3.2.25** Sala de odontologia sem alvará de funcionamento e sem paredes baritadas; **3.2.26** Elevadores compartilhados por pacientes, lixo hospitalar, alimentos (nutrição), funcionários; **3.2.27** Reforma na Santa Casa com dinheiro das OSS; **3.2.28** Pacientes sendo transportados em macas ou cadeiras de um prédio para outro em plena avenida movimentada, às vezes debaixo de chuva; **3.2.29** Falta de leitos de Clinica Medica da OSS; **3.2.30** OS Santo Amaro funcionando sem Alvará desde 2014; **3.2.31** Sala de Odontologia não existe na planta.

Ao final, a especializada concluiu pela parcial procedência da Denúncia, nos seguintes termos:

- **improcedentes** os itens 3.2.3, 3.2.5, 3.2.6 (quanto ao atraso dos pagamentos de outubro e novembro de 2017), 3.2.8, 3.2.9, 3.2.11, 3.2.13, 3.2.15, 3.2.18, 3.2.19, 3.2.20, 3.2.21, 3.2.22, 3.2.23, 3.2.25, 3.2.29, 3.2.30 e 3.2.31;

- **procedentes** os itens 3.2.7, 3.2.14, 3.2.24 e 3.2.28.

- **Prejudicados** os itens 3.2.2, 3.2.4, 3.2.6 (quanto ao não pagamento de horas extras dos meses de outubro e novembro de 2017), 3.2.10, 3.2.12, 3.2.16, 3.2.17, 3.2.26 e 3.2.27

- Quanto ao item **3.2.1**, a especializada sugeriu oitiva da Origem para manifestação e eventual apresentação da documentação relativa ao processo de seleção dos funcionários citados na denúncia e identificados no referido item pelas letras (a), (e), (f), (g), (h), (i), (j), (n) e (o).

Ao final, a área técnica ressaltou que os seguintes pontos abordados na denúncia constituem narrativas que extrapolam a possibilidade de

verificação documental ou por diligências e que, no mérito, não envolvem fatos cuja fiscalização compete ao Tribunal de Contas do Município: • "*Dr. F., diretor a OSS, usando do cargo para adquirir doações de empresas parceiras da OSS (Escola Senac, Cruz Vermelha e etc...) pedindo doações para Santa Casa, que é outro CNPJ. Recebeu móveis, materiais e doou para Santa Casa.*"; • "*Assédio moral e psicológico por parte da nova gestão (gritos e ameaças) feita pelos diretores, Dr. F., Sr. S.E., D.M. e Dr. R.T. e Dra. R., muitas vezes coagindo funcionários*"; • "*Obrigação de uso de Jalecos sem fornecer os mesmos.*"; • "*Dr. D.M. não autoriza abrir CAT sem antes falar com ele. Ele quem decide se pode ou não abrir*".

Por sua vez, a Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu prejudicada qualquer discussão relativa à admissibilidade da Denúncia, tendo em vista que dela decorreu a fiscalização na modalidade Inspeção, não sendo aplicável as previsões do artigo 55 do Regimento Interno desta Corte de Contas. Em relação aos apontamentos procedentes apurados pela Auditoria, sugeriu a prévia oitiva da Origem e da Organização Social.

Em seguida, foram oficiados/intimados a Secretaria Municipal da Saúde, na pessoa do então Secretário Sr. Wilson Modesto Pollara e o representante legal da Organização Social Santa Casa de Misericórdia de Santo Amaro.

Ao analisar as justificativas apresentadas, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle manteve as conclusões condensadas em seu relatório inicial, apontando, ainda, a procedência do item **3.2.1**. A especializada registrou que atualmente os atendimentos estão a cargo da UPA 24h Santo Amaro, sob gestão da Organização Social Congregação de Santa Catarina, incluída no Contrato de Gestão nº 017/2017 por meio do TA nº 09/2018.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a manifestação de Auditoria, inclusive no que tange a nova oitiva da OSS para esclarecimentos do quanto apontado no item 3.2.7 (pontualidade no pagamento das férias) e recomendação à Origem de fiscalização detalhada sobre o cumprimento das obrigações trabalhistas pela conveniada.

Seguindo a instrução processual, o representante legal da Organização Social Santa Casa de Misericórdia de Santo Amaro foi novamente intimado, apresentando sua manifestação e noticiando o encerramento do Contrato de Gestão na data de 28.02.2018.

Ao analisar as justificativas aduzidas, a Secretaria de Fiscalização e Controle considerou improcedente o item 3.2.7 e solucionado o item 3.2.24, ratificando a conclusão alcançada anteriormente, no que foi acompanhada pela Assessoria Jurídica de Controle Externo.

A Procuradoria da Fazenda Municipal aventou a possibilidade de perda do objeto do presente processo, tendo em vista a notícia de

que o pronto-socorro atualmente encontra-se gerido pela Organização Social Congregação de Santa Catarina. Contudo, ressaltando o caráter instrumental de que se reveste o presente produto de fiscalização, requereu o conhecimento e registro da presente Inspeção, com a emissão das determinações pertinentes.

A Secretaria Geral opinou pela procedência parcial da Denúncia no que tange aos itens 3.2.1, 3.2.14 e 3.2.28, sugerindo a realização de fiscalização detalhada sobre o cumprimento das obrigações trabalhistas pela conveniada.

Por fim, insta registrar que durante a instrução processual o Ministério Público do Estado de São Paulo encaminhou ofício a esta Corte de Contas informando sobre a abertura do Inquérito Civil n. 66.0695.0001048/2017-0 que apura supostas irregularidades ocorridas da Santa Casa de Santo Amaro, consistentes no aumento de salários e não cumprimento de carga horária de trabalho e plantões médicos e solicitando informações a respeito de procedimentos instaurados versando sobre o objeto do referido Inquérito.

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, bem se vê que a Denúncia que ensejou a fiscalização na modalidade Inspeção foi realizada de forma anônima não observando os requisitos de admissibilidade insculpidos no art. 55 do Regimento Interno[1], notadamente a identificação completa do Representante ou Denunciante.

Todavia, tal comando regimental não pode ensejar, como consequência, o mero arquivamento das Denúncias recebidas no âmbito desta Corte, já que o dispositivo em comento deve ser interpretado de acordo com o ordenamento jurídico em que se insere, mormente em face do disposto na Constituição Federal, não podendo se erigir, isoladamente, como fato impeditivo à apuração de possíveis irregularidades.

Sendo assim, pode-se concluir que a Denúncia anônima não poderia ensejar, de plano, a imposição de uma penalidade qualquer por este Tribunal, como, por exemplo, uma multa. Mas o caráter anônimo da denúncia não impede que ela sirva de base à realização de uma inspeção, de uma auditoria extraplano, ou mesmo de uma análise formal, em um processo desta Corte de Contas, a fim de que seja verificada a veracidade dos fatos narrados, como de fato

[1] Art. 55 - A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos: I - ser formalizada por petição escrita ou ser reduzida a termo; II - referir-se a órgão, administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal; Atualização nº 02/15 III - estar acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade; ~ IV - conter o nome legível e a assinatura do representante ou denunciante, sua qualificação e endereço. § 1º - Em se tratando de representação ou denúncia formulada por cidadão, é indispensável a prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda. § 2º - Quando formulada por partido político, associação ou sindicato, a inicial deverá ser acompanhada de prova da existência legal da entidade.

ocorreu nos presentes autos.

Feitas essas ponderações, passo a analisar o núcleo meritório da Denúncia formulada.

Nesse sentido, tendo em vista o caráter fático do trabalho realizado por Auditoria, acompanho a manifestação dos Órgãos Técnicos desta Corte de Contas no sentido da improcedência dos seguintes itens: **3.2.3** atendimento médico pelo convênio e Santa Casa durante o expediente da OSS; **3.2.5** Pagamento parcial dos salários em setembro de 2017; **3.2.6** Pagamentos em atraso nos meses de outubro e novembro/2017; **3.2.7** Férias não pagas ou pagas em atraso; **3.2.8** Funcionários trabalhando sem registro no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES); **3.2.9** Redução no número de funcionários de limpeza e segurança; **3.2.11** Médico com dois cadastros no CRM, sendo que o de São Paulo é cassado, utilizando o de Minas Gerais para exercer a função; **3.2.13** Depósito irregular do FGTS; **3.2.15** Descumprimento da TLP por ausência de médico diarista da Psiquiatria; **3.2.18** Funcionários "fantasmas"; **3.2.19** Adicional de Insalubridade pago com valor errado; **3.2.20** Sala de atendimento da Psiquiatria compartilhada por mais duas especialidades ao mesmo tempo; **3.2.21** Ratos, baratas circulando entre paciente e funcionário; **3.2.22** Esgoto a céu aberto em salas de atendimento; **3.2.23** Lixo hospitalar a céu aberto em área utilizada por funcionários e pacientes; **3.2.25** Sala de odontologia sem alvará de funcionamento e sem paredes baritadas; **3.2.29** Falta de leitos de Clinica Medica da OSS; **3.2.30** OS Santo Amaro funcionando sem Alvará desde 2014; **3.2.31** Sala de Odontologia não existe na planta.

Na mesma toada considero solucionado o item **3.2.24** referente à existência de gerador no mesmo local onde circulam ambulâncias, funcionários e pacientes, tendo em vista que a OSS logrou êxito em demonstrar a retirada do referido gerador onde provisoriamente se encontrava.

Diante ainda do conteúdo eminentemente técnico e fático subjacente à fiscalização na modalidade Inspeção, acompanho também as conclusões dos pareceres precedentes no sentido de restarem prejudicados os seguintes itens: **3.2.2** Dr. D. responde processo, condenado por formação de quadrilha (máfia das ambulâncias), administra dinheiro público, assina pela OS; **3.2.3** Médico atendendo pelo convênio e Santa Casa durante o expediente da OSS; **3.2.4** Desconto nos salários por atrasos no registro do ponto; **3.2.6** Pagamentos em atraso nos meses de outubro e novembro/2017; **3.2.10** Cargos fictícios com altíssimos salários; **3.2.12** Atrasos nos benefícios (VR, VA, vale transporte, férias, plantões extras...); **3.2.16** Ausência de cobertura de férias e licenças médicas dos médicos; **3.2.17** Médicos plantonistas passam visitas e fazem plantão na porta ao mesmo tempo; **3.2.26** Elevadores compartilhados por pacientes, lixo hospitalar, alimentos (nutrição), funcionários; **3.2.27** Reforma na Santa Casa com dinheiro das OSS.

Dos apontamentos suscitados apenas três restaram

considerados procedentes pelas áreas técnicas, posto que remanescentes após o contraditório e a ampla defesa.

O primeiro deles refere-se à **impessoalidade nos critérios de contratação de pessoal na Organização Social e da prática de altos salários (item 3.2.1)**. No decorrer da instrução processual, verificou-se que a alegação de altos salários recebidos pelos funcionários, com aumento dado pelos próprios não restou configurada, conforme afirmação da própria auditoria em seu relatório inaugural[2].

De outra parte, quanto à alegada não observância da impessoalidade na contratação de pessoal, a auditoria foi enfática ao apontar que a OSS não seguiu o seu próprio "Procedimento para Recrutamento e Seleção – OSCMA" e que os procedimentos realizados não garantiram que a seleção ocorrera de forma pública, objetiva e impessoal, em observância aos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

Sobre este ponto, ainda que a OSS não tenha observado as etapas do processo de seleção e de admissão prevista no manual, já que a contratação dos funcionários listados na denúncia foi realizada apenas diante da análise curricular, sem a observância de critérios objetivos, bem como não ter realizada a divulgação da vaga por outros meios para promover a competividade, merece destaque a afirmação trazida pela OSS de que a avaliação dos candidatos ocorreu através de entrevistas, com aferição do nível de conhecimento, experiências, engajamento, senso crítico, comportamento, dentre outros e que após aprovado, o candidato ainda foi submetido ao período de experiência profissional de 45 a 90 dias, para verificação da aptidão profissional.

Sendo assim, pondera-se que o recrutamento de pessoal não foi desprovido de qualquer avaliação ou baseado em critérios meramente subjetivos, não havendo questionamento referente à qualificação técnica dos funcionários admitidos, nem notícias de não aprovação no período de experiência, o que aliado a própria natureza jurídica do Ajuste, indica a possibilidade de superação excepcional do apontamento.

O segundo apontamento refere-se **a cargos que não existem na tabela de lotação de pessoal da OSS (3.2.14)**, em que restou constatado nos autos que o cargo de Secretária da Diretoria efetivamente não consta em referida tabela de lotação de pessoal.

Em que pese assertivas da OSS de que o Termo Aditivo n.º 18/2016, se refere ao acréscimo de recursos para o repasse para o pessoal e encargos, devido à prorrogação da vigência do contrato, merece guarida a

[2] "*em consulta aos nomes constantes da Relação de Lançamentos Bancários, não foram identificados salários exorbitantes, pois não foram identificados indícios de sua ocorrência na verificação realizada (os valores equivalem aos constantes no Demonstrativos de Cargos e Salários de fl. 13v/16)*"

afirmação de auditoria de ausência de documentação de plano de trabalho que abarcasse novos cargos devidamente alterada com a devida aprovação pela Origem, havendo, portanto, sólidos elementos para se concluir que a Denúncia procede no tocante à este ponto.

O terceiro apontamento tido por procedente pelas áreas técnicas refere-se **a pacientes sendo transportados em macas ou cadeiras de um prédio para outro em plena avenida**, **às vezes debaixo de chuva (item 3.2.28)**. A constatação é dotada de tamanha gravidade, pois configura violação ao princípio máximo da dignidade da pessoa humana. O dimensionamento ganha carga paradoxal na medida em que a própria OSS não conseguiu trazer elementos suficientes para converter a constatação de auditoria que verificou que o Hospital Santa Casa de Misericórdia de Santo Amaro estava situado em dois endereços: o pronto socorro municipal estava nas dependências do Hospital, enquanto que a clínica médica estava instalada do outro lado da rua (em relação aos demais atendimentos), o que demandou, em certas situações de emergência, que os pacientes fossem transportados de um lado a outro.

Como já dito, ainda que esse fato tenha ocorrido eventualmente, representa grave violação da dignidade humana e que deve ser rechaçado com veemência, restando, assim, configurada a procedência da denúncia em relação a esse ponto.

Diante do exposto, e na linha dos pareceres das áreas técnicas desta E. Corte de Contas VOTO pelo **CONHECIMENTO** da presente Denúncia e, no mérito, por sua **PROCEDÊNCIA PARCIAL** no que tange aos itens **3.2.14.** Cargos que não existem na Tabela de Lotação de Pessoal da OSS e **3.2.28.** pacientes sendo transportados em macas ou cadeiras de um prédio para outro em plena avenida movimentada, às vezes debaixo de chuva.

Deixo de fazer determinações específicas**,** tendo em vista que o pronto Socorro de Santo Amaro não é mais gerido pela Organização Social Santa Casa de Misericórdia de Santo Amaro. Todavia, **RECOMENDO** que a Origem verifique se os pontos tidos por procedentes nesta fiscalização persistem na nova gestão realizada pela Organização Social Congregação de Santa Catarina e caso afirmativo, que implante procedimentos para reversão dos mesmos.

Por fim, registro que o Inquérito Civil n.º 14.0695.0001048/2017-6, noticiado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo foi arquivado, conforme publicação no Diário Oficial do Estado de 30/01/2020, página 107.

INTIMEM-SE a Origem e o Denunciante.

Oficie-se o Ministério Público do Estado de São Paulo, com cópia desta decisão.

DECLARAÇÃO DE VOTO apresentada pelo Conselheiro Roberto Braguim

Trata-se de Denúncia Anônima, recebida pela Ouvidoria deste Tribunal quanto a possíveis irregularidades por parte da Organização Social Santa Casa de Misericórdia de Santo Amaro, no âmbito do Contrato de Gestão nº. 25/2009, cujo objeto é a operacionalização do gerenciamento, apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde no Pronto Socorro Municipal de Santo Amaro – Dr. José Sylvio de Camargo.

O Relator conheceu da Denúncia e, no mérito, julgou pela procedência parcial no que tange aos itens i) que se refere as contratação para cargos que não existem na Tabela de Lotação de Pessoal da Organização Social (3.2.14) e ii) àquele que constata que há pacientes sendo transportados em macas ou cadeiras de um prédio para outro em plena avenida movimentada, às vezes debaixo de chuva (3.2.28).

No julgamento, o Relator também deixou de fazer determinações específicas, tendo em vista que o pronto Socorro de Santo Amaro não é mais gerido pela Organização Social Santa Casa de Misericórdia de Santo Amaro, ora interessada. Todavia, recomendou que a Pasta verifique se os pontos tidos por procedentes nesta fiscalização persistem na nova gestão realizada pela Organização Social Congregação de Santa Catarina e caso afirmativo, que implante procedimentos para reversão dos mesmos.

Conforme oriento meus votos em casos análogos, NÃO CONHEÇO da Denúncia por descumprimento ao artigo 55 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas. Contudo, considerando que a referida Denúncia foi processada pelo Relator como Inspeção e essa foi realizada, conheço das conclusões alcançadas para fins de registro e acompanho o Relator no que se refere à Recomendação.