ACO-UTR-379/2023

Processo	-	TC/002427/2016 (Tramitam em conjunto os processos TC/003562/2015 e TC/002427/2016)
Interessados	-	Ministério Público do Estado de São Paulo e Secretaria Municipal da Saúde
Objeto	-	Solicitação de informações sobre o acompanhamento da implantação e do trabalho da nova estrutura da Secretaria para a fiscalização dos contratos de gestão e convênios

45ª Sessão Ordinária Não Presencial

PETIÇÃO. SMS. Solicitação de informações sobre a implantação e o trabalho da nova estrutura da Secretaria para a fiscalização dos contratos de gestão e convênios. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Envio de ofício ao MPSP acompanhado de cópia do relatório e voto do Relator, e do acórdão dos julgamentos englobados. Votação unânime

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/006381/2016, TC/003562/2015 e TC/002427/2016, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, acompanhado de cópia do relatório e voto do Relator e dos Acórdãos do julgamento englobado, em resposta às solicitações de informações constantes dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e RICARDO TORRES.

São Paulo, 26 de julho de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/affo

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 25/08/2023 12:06:03 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 25/08/2023 12:27:36 -03:00 Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC n.s 6.381/2016, 3.562/2015 e 2.427/2016

Interessado: Secretaria Municipal da Saúde

Objeto: Inspeção. Avaliação da eficácia do sistema de controle e avaliação dos Contratos de Gestão.

EMENTA
AUDITORIA. INSPEÇÃO. SMS. Fragilidades nos controles sobre os Contratos de Gestão. CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. 1. Relatório que aponta fragilidades no controle interno sobre os contratos de gestão. 2. Implementação, desde a época da realização da auditoria, de ações com vistas à melhoria dos sistemas de controle por parte da Origem. 3. Determinações para que a Origem atualize a situação presente dos sistemas de controle interno da Pasta.

Trata o **TC 6.381/2016** de auditoria programada com objetivo de avaliar a eficácia do sistema de controle e avaliação dos Contratos de Gestão firmados pela Secretaria Municipal de Saúde.

A Coordenadoria IV elaborou o relatório de fls. 05 a 14, apresentando os apontamentos a seguir, os quais foram remetidos à Origem para esclarecimentos. Em continuidade, os autos foram submetidos à nova

manifestação da Auditoria para, em seguida, serem analisados pela AJCE, manifestação da PFM e, em conclusão, parecer da Secretaria Geral.

Seguem-se, abaixo, a síntese do apurado:

2.1. Embora o NTCSS considere insuficiente o número de servidores da atual equipe, principalmente quanto à necessidade de análise das prestações de contas, não foi apresentado o parâmetro técnico utilizado quando da avaliação sobre a adequação do número de servidores (Item 4.1 - fl. 15)

Sobre esse apontamento, a Origem informou que o quadro de funcionários do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde - NTCSS era composto por 20 (vinte) servidores, 6 (seis) estagiários e desde o 2° semestre de 2016, passou a contar com 4 (quatro) Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental - APPGG (nível superior), responsáveis por projetos de melhorias das atividades das diversas áreas da unidade.

Informou, ainda, que a equipe da área Administrativa era responsável por realizar os processos de chamamentos públicos, o suporte administrativo, a tramitação de documentos, a gestão de arquivos, a gestão de materiais, as alterações contratuais, a resposta de demandas externas de cidadãos e de órgãos de controle e a promoção da transparência. A equipe Financeira era responsável pela instrução dos processos de pagamento, as solicitações de reserva, empenho e liquidação, a apuração dos descontos previstos quando do não cumprimento das metas contratuais, o cadastramento de fornecedores e as análises das prestações de contas.

Alegou que em razão do grande volume de demandas e frente a um déficit de profissionais que poderiam contribuir com o apoio administrativo, os quatro membros da equipe financeira acabavam absorvendo grande parte das atividades de tramitação de documentos, gestão de arquivos e parte das ações necessárias para a tramitação de alterações contratuais.

Na sequência, informou que os membros da equipe Assistencial eram responsáveis pela compilação e análise de dados de produção, de contratação de equipes e de indicadores de qualidade, referentes à prestação dos serviços de saúde pelas OSS para a realização das Comissões Técnicas de Acompanhamento - CTA trimestrais, sendo a área Informacional a responsável pela gestão das informações cadastradas no Sistema de Avaliação e Acompanhamento dos Serviços de Saúde - Websaass, cadastro de contratos, alteração de parâmetros advindos de termos aditivos, cadastro de unidades, equipes, profissionais, abertura e reabertura do sistema para preenchimento pelas OSS.

Por fim, alegou que devido ao volume de contratos e a complexidade do seu acompanhamento, o número de servidores da então equipe do Núcleo era insuficiente para desempenhar todas as atividades relacionadas à contratação de serviços de saúde no município.

Para a Auditoria, a Origem trouxe o número de servidores à disposição do NTCSS, as atribuições das quatro áreas que então o compunha (administrativa, assistencial, financeira e informacional) e reconheceu que, diante do volume de trabalho, o número de funcionários era insuficiente. Desta forma, manteve o apontamento.

2.2. A constituição da CAF está em conformidade com o disposto no artigo 38 do Decreto Municipal nº 52.858/11, porém não houve reuniões da CAF em 2016, em desconformidade com o parágrafo 1º do artigo 40 do Decreto Municipal nº 52.858/11 (Item 4.2 - fl. 15)

Sobre esse apontamento, a Origem afirmou que a composição da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Contratos de Gestão no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde foi alterada em setembro de 2016 e os novos membros estavam se reunindo periodicamente a fim de sanar o passivo de relatórios conclusivos a respeito da análise dos Contratos de Gestão firmados pela Secretaria Municipal de Saúde - SMS junto a Organizações Sociais de Saúde - OSS. Apresentou cópia das últimas reuniões da CAF às fls. 30/33.

Para a Auditoria, as atas de fls. 30/33 se referiam a reuniões extraordinárias da CAF e não a reuniões ordinárias semestrais para avaliação de contratos de gestão, nos termos do art. 40, § 1º do Decreto Municipal nº 52.858/11. Por esta razão, manteve o apontamento.

2.3. Não foram apresentados os relatórios parciais (semestrais) e anuais acerca das análises das prestações de contas correspondentes aos contratos de gestão dos exercícios de 2014 a 2016, desrespeitando o caput e o parágrafo 2º do artigo 40 do Decreto Municipal nº 52.858/11 (Item 4.3 - fl. 15-vº).

Sobre esse apontamento, a Origem informou que a CAF foi recomposta com a designação de dois novos membros, representantes do Poder Executivo, através da Portaria n° 361 de 15 de setembro de 2016.

Alegou que a comissão vinha realizando reuniões para definição da metodologia de trabalho com vistas a elaboração dos relatórios da execução dos contratos de gestão, bem como participando ativamente do processo de elaboração do manual de prestação de contas em curso no NTCSS. Apresentou cópias das últimas reuniões da CAF.

Para a Auditoria, não foram trazidos aos autos relatórios, nos termos do caput e do parágrafo 2º do artigo 40 do Decreto Municipal nº 52.858/11, mantendo, assim, o apontamento.

2.4. Não há dispositivo legal interno designando as atribuições, composição e obrigações da CTA (Item 4.4 - fl. 15-vº).

Sobre esse apontamento, a Origem informou que a Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA) é instância decisória, vinculada ao Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde (NTCSS), que visa avaliar o cumprimento de metas e resultados dos contratos de gestão firmados pela Secretaria Municipal da Saúde junto às Organizações Sociais (OSs).

Esclareceu que esse modelo funciona desde o ano de 2008, época em que foram firmados os primeiros instrumentos contratuais, reconhecendo que a Comissão ainda carecia de previsão e regulamentação para além dos contratos de gestão firmados com as Organizações Sociais.

Para a Auditoria, o apontamento está relacionado com a falta de regulamentação das atribuições, composição e obrigações da CTA, reconhecida pela Origem em sua resposta, razão pela qual ratificou a constatação.

2.5. Dos 22 Contratos de Gestão novos, foram disponibilizadas 15 atas referentes às reuniões realizadas em 2016. Além disso, não houve reuniões das CTAs, em 2016, em relação aos 10 Contratos de Gestão antigos ainda vigentes (Item 4.5 - fl. 15-vº).

Sobre esse apontamento, a Origem apresentou um levantamento de atas, demonstrando as seguintes reuniões realizadas:

- CG 02/2007 - H M Cidade Tiradentes - 3° trimestre 2015 realizado em janeiro/2016;

- CG 03/2007 - Microrregião M'Boi Mirim - 4° trimestre 2015 realizado em junho/2016;

- CG 04/2008- Hospital M'Boi Mirim- 1° trimestre 2016 realizado em junho/2016;

- CG 06/2008- H M José Storopolli- 2° trimestre 2016 realizado em agosto/2016;

- CG 13/2008 - H M Menino Jesus – 1º trimestre 2016 realizado em junho/2016;

- CG 17/2009- IMAGEM-Região Sul- 1° trimestre 2016 realizado em junho/2016;

- CG 18/2009 - IMAGEM-Região Sudeste - 1° trimestre 2016 realizado em junho/2016;

- CG 19/2009 - IMAGEM-Região Centro-Oeste - 1° trimestre 2016 realizado em junho/2016;

- CG 20/2009 - IMAGEM-Região Leste - 1° trimestre 2016 realizado em junho/2016; e

- CG 25/2009 - PSM José Sylvio de Camargo Santo Amaro - 4° trimestre 2015 realizado em junho/2016.

Ressaltou que, ante o acúmulo de trabalho e déficit de pessoal, inclusive no que se refere à parte assistencial do Núcleo Técnico, estipulou-se, no artigo 18 na minuta de Regimento Interno, um prazo de até 1 (um) ano para realização das CTAs pendentes, isto é, cujo trimestre encerrou-se no mês de junho, prazo este razoável e passível de observação, para que o acompanhamento dos contratos esteja em sintonia com o seu andamento.

Para a Auditoria, não houve reuniões da CTA, ou foram realizadas intempestivamente, em relação aos novos contratos, assinados a partir de agosto/2015, mantendo, assim, o apontamento.

2.6. Os acompanhamentos e avaliações no aspecto assistencial, com vistas a avaliar o cumprimento dos indicadores de produção e de qualidade, inclusive com justificativas para eventuais descumprimentos e

indicação de aplicação do desconto previsto contratualmente, foram feitos de forma parcial (Item 4.6 - fl. 15-vº).

Sobre esse apontamento, a Origem concorda com a observação da Auditoria, de modo que restaram mantidas as conclusões apresentadas no referido item.

2.7. Os procedimentos adotados pelo NTCSS no que tange ao acompanhamento, fiscalização e controle das prestações de contas das OSs, em seus aspectos financeiros, são frágeis e insuficientes (Item 4.7 - fl. 15-vº).

Sobre esse apontamento, a Origem informou que os procedimentos para acompanhamento e fiscalização de prestações de contas é realizado através do Sistema WEBSAASS.

Esclarece que estava sendo elaborado um manual de prestações de contas com o intuito de normatizar e sistematizar as rotinas, com previsão de publicação do manual no exercício de 2017.

Para a Auditoria, a Origem reconheceu as deficiências no acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão, mantendo, assim, o apontamento.

2.8. Não há efetiva fiscalização quanto à regularidade das despesas realizadas pelas OS's. Não há a verificação e conferência dos documentos

que suportam as despesas declaradas e pagamentos realizados (Item 4.8 - fl. 15- vº).

Sobre esse apontamento, a Origem informou que a análise de documentos por amostragem, com instrumentos estatísticos a serem especificados no manual em elaboração, seria o caminho para aperfeiçoar os trabalhos da área financeira.

Para a Auditoria, o apontamento em questão está intrinsecamente relacionado às impropriedades constantes do item anterior, de modo que restou mantida a impropriedade.

2.9. Não há procedimentos de análise financeira das prestações de contas formalmente sistematizados em roteiros, fluxos de trabalhos ou manuais (Item 4.9 - fl. 15-vº).

Sobre esse aponamento, a Origem informou que este fluxo seria contemplado no manual, conforme já apontado nos itens anteriores.

Para a Auditoria, o referido manual ainda não havia sido elaborado e as impropriedades, quanto aos aspectos financeiros, foram comprovadas nas auditorias anteriores de acompanhamento da execução contratual.

2.10. Não há efetivo controle, por parte do NTCSS, com o objetivo de avaliar se as OSs vêm realizando suas compras e contratações de acordo com seus respectivos regulamentos aprovados (Item 4.10 - fl. 16).

Sobre esse apontamento, a Origem informou que o item 4.8, do manual em desenvolvimento, abordaria essa questão com a intenção de realizar o controle por amostragem.

Para a Auditoria, como o referido manual ainda não havia sido elaborado e também não havia regulamento de compras aprovado pela OS, o apontamento deveria ser mantido.

2.11.Embora tenha sido instituído um comitê de avaliação dos Convênios e Contratos de Gestão, por meio de Portaria, não houve aprimoramentos nos aspectos de acompanhamento e avaliação (Item 4.11 - fl. 16).

Sobre esse apontamento, a Origem informou que diante da experiência do Núcleo Técnico (NTCSS), das Coordenadorias Regionais e Supervisões Técnicas de Saúde com o controle, fiscalização, avaliação e indicação de ajustes, quando necessário, nos novos contratos de gestão e convênios, técnicos do NTCSS têm promovidos reuniões internas e nas Coordenadorias, visando aprimorar os Instrumentos e entendimentos relacionados ao acompanhamento e avaliação dos contratos.

Para a Auditoria, essas ações não alteram a situação fática de falhas na fiscalização e deficiências no controle que foram verificadas, motivo pelo qual manteve o posicionamento.

2.12.Não há evidências de que o Comitê instituído esteja cumprindo as atribuições definidas na medida em que não houve registros formais das reuniões ocorridas (Item 4.12 - fl. 16).

Sobre esse apontamento, a Origem informou as 12 (doze) medidas que seriam implantadas a partir das reuniões promovidas e mencionadas no item anterior e dos Planos de Trabalhos Individuais (PTI) dos Analistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG), alocados no Núcleo Técnico (NTCSS), formulados após diagnóstico das principais necessidades do órgão.

Para a Auditoria, a Origem informou uma série de ações, especificando as 12 (doze) medidas a serem implantadas com vistas à melhorias nos controles exercidos sobre os contratos de gestão. Porém, a Origem não trouxe registros formais das reuniões realizadas pelo Comitê. Por esta razão, manteve o apontamento.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo concluiu que, de forma geral, a estrutura fiscalizatória e de controle não era explorada em sua máxima potencialidade e carecia de adequações administrativas para genuinamente resguardar formal e materialmente o interesse público consubstanciado nos Contratos de Gestão da Pasta.

A Procuradoria da Fazenda Municipal destacou os esforços empreendidos pela SMS para aprimorar o controle dos contratos, ressaltando, ainda, a importância das conclusões e recomendações da Especializada na melhoria da estrutura e processos envolvidos. Diante do exposto, pleiteou o conhecimento e registro da fiscalização, à vista do seu caráter instrumental, com posterior arquivo dos autos.

A Secretaria Geral entendeu que a presente auditoria programada cumpriu seus objetivos e estava em condições de ser submetida a conhecimento e registro dos trabalhos realizados, sem prejuízo de outras determinações que entender cabíveis.

O **TC 3.562/2015-38** cuida de Ofício nº 1.508/15 encaminhado pelo Ministério Público Estadual com a finalidade de dar ciência a este Tribunal do conteúdo da declaração dada àquele Órgão pela servidora Heloísa Teixeira de Oliveira, Supervisora Técnica II do Financeiro do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde (NTCSS) da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Especificamente com relação às questões tratadas pela declarante, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle informou que havia realizado trabalho no exercício de 2013, posteriormente atualizado em março de 2015, com objetivo de avaliar o sistema de controle e avaliação dos contratos de gestão, exercido no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo constatou a inexistência de questões de fundo jurídico a serem enfrentadas, sugerindo comunicação do resultado alcançado no TC nº 6.381/2016 ao Ministério Público Estadual.

A Procuradoria da Fazenda Municipal entendeu que o objeto do presente processo encontra-se esgotado, dessa forma, seus resultados poderiam constar de eventual resposta ao Ministério Público.

A Secretaria Geral acompanhou a sugestão da AJCE no sentido de encaminhar o resultado da auditoria constante do TC nº 6.381/2016 ao Ministério Público.

O **TC 2.427/2016** cuida de Ofício nº 411/15 encaminhado pelo Ministério Público Estadual solicitando informações a respeito do acompanhamento, no âmbito deste Tribunal, sobre a implantação e o trabalho da nova estrutura da Secretaria Municipal de Saúde para a fiscalização dos contratos de gestão e convênios.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle informou acerca da auditoria realizada no exercício de 2013, com atualização em março de 2015, com o objetivo de verificar a adequação do sistema de controle e avaliação dos contratos de gestão exercidos pela Secretaria Municipal de Saúde.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo observou que a auditoria programada no PAF 2016 com o objetivo de verificar a adequação do sistema de controle e avaliação dos contratos de gestão exercidos pela Secretaria Municipal de Saúde foi realizada e seu resultado consta do TC nº 72.006.381/16-80, que acompanha o presente.

A Procuradoria da Fazenda Municipal entendeu que os resultados da análise efetuada pela equipe técnica deste Tribunal poderiam constar de eventual resposta ao Ministério Público.

A Secretaria Geral acompanhou a manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento a auditoria programada realizada no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) com o objetivo de avaliar a eficácia do sistema de controle e avaliação dos Contratos de Gestão firmados com as Organizações Sociais, bem como solicitação de informações formulada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo constantes dos TCs 3.562/2015 e 2.427/2016.

Antes, porém, registro que este Pleno, em julgamento realizado na 3273ª Sessão Ordinária, ocorrida no último dia 03 de maio de 2023, julgou regulares os processos envolvendo o 2º ciclo dos Contratos de Gestão da Saúde[1], julgamento este que, de alguma forma, possui correlação com a matéria tratada nos presentes autos.

Saliento, no entanto, que os apontamentos refletem a situação do sistema de controle interno da Secretaria Municipal da Saúde sobre os

[1] TCs 4812/2014, 211/2015, 1033/2018, 2926/2018, 9130/2017, 13202/2017, 9093/2017, 222/2015, 221/2015, 4819/2014, 4816/2014, 4691/2018, 5246/2018, 222/2014, 1055/2017 e 656/2017.

Contratos de Getão naquele período auditado, situação esta que no atual momento já podem ter sido superadas, ou, ao menos, mitigadas.

Isso porque, decorridos mais de 6 (seis) anos da realização da presente Inspeção, a Administração Municipal passou por por diversas adpatações e reestruturações, como decorrência da alternância da chefia do Poder Executivo, fato inerente à dinâmica democrática.

Nesse sentido, em 13 de agosto de 2020 foi editado o Decreto Municipal n. 59.685[2], que reorganizou a Secretaria Municipal da Saúde e criou, nos termos do seu art. 4º, inciso II, 'd', a Secretaria Executiva de Regulação, Monitoramento, Avaliação e Parcerias, cuja principal atribuição consiste monitoramento e controle dos contratos dos serviços de saúde, entre os quais encontram-se os Contratos de Gestão.

A estrutura da então criada Secretaria Executiva de Regulação, Monitoramento, Avaliação e Parcerias encontra-se detalhada no artigo 9º do Decreto 59.685/2020.

De acordo com este artigo, cabe à Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde – CPCS *"(...) desenvolvimento dos processos que envolvem a contratualização dos serviços de saúde, dentro das legislações a gestão e controle administrativo-financeiro dos Contratos, bem como pela avaliação da atuação da Contratada por meio dos indicadores de produção, qualidade, e das prestações de contas"*

[2] Disponível em < https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59685-de-13-de-agosto-de-2020>

Os demais órgãos de apoio no controle e monitoramento dos Contratos de Gestão são: (i) a Divisão de Avaliação e Monitoramento Assistencial (CPCS/DAMA); (ii) as Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS); (iii) a Supervisão Técnica de Saúde (STS) e, (iv) a Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA).

As atribuições específicas de cada uma dessas instâncias estão sintetizadas no "Manual de Acompanhamento, Supervisão e Avaliação Assistencial dos Contratos de Gestão"[3], atualmente na 4ª versão, manual este que tem por objetivo fornecer *"orientações e detalhamentos sobre as disposições da Portaria SMS n. 333/2022, e temas correlacionados, visando a orientar sua implementação pelas Organizações Sociais (OS), pelas Supervisões Técnicas de Saúde (STS), Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS) e demais setores de SMS"*[4]

Desta forma, resta incontroverso o fato de que a Secretaria Municipal da Saúde vem adotando, ao longo do tempo, medidas com vistas a aprimorar e adequar os meios de controle sobre os Contratos de Gestão firmados com as Organizações Sociais da Saúde no Município de São Paulo.

Nesse sentido, desde a época da realização da presente Inspeção, até a presente data, a Origem elaborou e publicou Leis, Decretos e Portarias que estabelecem as regras de controle e monitoramento, sendo que tais normas encontram-se sintetizadas no Manual de Acompanhamento, Supervisão e

[3] Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/Manual_4_Revisao_finalizado.pdf.>

[4] Idem, p.3

Avaliação Assistencial dos Contratos de Gestão, conforme já referido, Manual este atualmente na sua 4ª versão.

Assim, em relação ao mérito das constatações apuradas na presente Inspeção, entendo que devam ser submetidas a nova auditoria, a fim de que sejam cotejadas com a situação atual dos sistemas de controle implementados pela Secretaria Muncipal da Saúde.

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO** da presente Auditoria Programada para fins de registro, pois atendeu aos objetivos colimados.

Determino o encaminhamento do meu relatório e voto, acompanhados da decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para conhecimento e para que informe a esta Corte, em até 60 (sessenta) dias, sobre a atual situação dos apontamentos do presente TC.

No mesmo sentido, oficie-se ao Ministério Público do Estado de São Paulo, em respostas às solicitações constantes dos TCs 3.562/2015 e 2.427/2016, contendo o presente Relatório e Voto.

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO

Relator

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 31/08/2023 11:00:53 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo