ACO-UTR-161/2025

Processo	-	TC/008348/2022 (Apensados: TC/004588/2022 e TC/004837/2022)
Auditada	-	Secretaria Municipal da Saúde
Objeto	-	Auditoria Programada – Avaliar a aplicação dos recursos provenientes de empréstimo obtido junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para o Programa de Reestruturação e Requalificação das Redes Assistenciais da Cidade de São Paulo – Avança Saúde SP

61ª Sessão Ordinária Não Presencial

AUDITORIA. SMS. RECURSOS. EMPRÉSTIMO. BID. PROGRAMA. REQUALIFICAÇÃO DAS REDES ASSISTENCIAIS. AVANÇA SAÚDE SP. 1. Diversas questões necessitam de melhor monitoramento, especialmente quanto às obras realizadas (face a atrasos, alto número de aditivos, concentração de empresas, etc.) e aos sistemas de informação contratados (considerando a falta de implantação em toda a rede, problemas de integração, falta de infraestrutura tecnológica, etc.). 2. Destaque para os achados relativos aos resultados e à transparência do Programa, os quais denotam oportunidades de melhoria a serem adotadas, tendo como exemplo o modelo de publicização empregado e a necessidade de maior engajamento com os profissionais, gerentes e Conselheiros Gestores das unidades e serviços de saúde a respeito de ações e indicadores, de modo a potencializar o monitoramento e controle social do Programa. 3. Necessidade da adoção de medidas que garantam maior efetividade e transparência no planejamento e na execução das ações, de modo a garantir o alcance dos indicadores pactuados junto ao BID e promover a real melhoria nas condições de saúde do Município. 4. As representações dos TCs 4.588/2022 e 4.837/2022 perderam seu objeto. CONHECIDA. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da presente auditoria, para fins de registro, tendo em vista que alcançou o objetivo de avaliar a aplicação pela Secretaria Municipal da Saúde – SMS, dos recursos provenientes de empréstimo obtido junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no âmbito do Programa de Reestruturação e Requalificação das Redes Assistenciais da Cidade de São Paulo – Avança Saúde SP, destacando que, com a conclusão desta Auditoria, perderam o objeto as representações dos processos TC/004588/2022 e TC/004837/2022, apensadas ao presente feito.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento dos autos.

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

São Paulo, 18 de dezembro 2024.

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

/affo

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 26/03/2025 16:32:11 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 26/03/2025 17:03:23 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

61ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL
Item 93 – Pleno

TC 8348/2022 – Auditoria
Objeto: Determinação - Avaliar a aplicação pela SMS dos recursos provenientes de empréstimo obtido junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (Programa de Reestruturação e Requalificação das Redes Assistenciais da Cidade de São Paulo - Avança Saúde SP).
Interessados: Secretaria Municipal da Saúde
Relator: Conselheiro Eduardo Tuma
Competência: Pleno

RELATÓRIO

Trata o TC nº 8.348/2022 de Auditoria Programada instaurada para avaliar a aplicação pela Secretaria Municipal da Saúde - SMS dos recursos provenientes de empréstimo obtido junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no âmbito do Programa de Reestruturação e Requalificação das Redes Assistenciais da Cidade de São Paulo – Avança Saúde SP.

Estão apensados ao presente processos os TCs nº 4588/2022 e 4837/2022, que tratam de representações dos vereadores Toninho Vespoli e Delegado Palumbo pedindo providências fiscalizatórias deste Tribunal acerca do mesmo tema.

À peça 08, foi encaminhado ofício à Secretaria Municipal de Saúde para a apresentação a este Tribunal de Contas de todas as informações e documentos relativos aos editais, contratos, cronogramas de trabalho, valores gastos e previstos, planejamento, ações realizadas e quaisquer outros atos relativos às verbas decorrentes da contratação do financiamento de US$ 100 milhões de dólares com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para projeto de reestruturação e qualificação das redes assistenciais de saúde da cidade de São Paulo.

Às peças 9, 10 e 20, a SMS apresentou sua manifestação. Em resposta ao ofício nº 2028/2021/GAB, o Banco Interamericano de Desenvolvimento apresentou manifestação à peça 27.

A **Secretaria de Controle Externo - SCE** apresentou o seu Relatório de Auditoria Combinada (Conformidade, Financeira e Operacional) concluindo o que segue (peça 45):

> *"**5. CONCLUSÃO***
> *Tendo em vista que a presente auditoria objetivou avaliar a aplicação dos recursos provenientes de empréstimo tomado junto ao BID no contexto do Projeto de*

Reestruturação e Qualificação das Redes Assistenciais da Cidade de São Paulo – Programa Avança Saúde SP, cujo valor remonta a 200 (duzentos) milhões de dólares, levando-se em conta as metas estipuladas e os resultados alcançados, foi possível identificar que sua execução, até 2021, apresenta pontos de risco e atenção e oportunidades de melhoria, os quais estão expressados nos 48 (quarenta e oito) achados explicitados nos subitens 3.1 a 3.6, e nos seus desdobramentos.

Com base nos referidos achados, e levando em relevante consideração as situações encontradas nas unidades de saúde visitadas pela Equipe de Auditoria e os relatos prestados pelos profissionais, gestores e Conselheiros Gestores dos equipamentos, foi possível depreender a relevância do Programa Avança Saúde SP e seu reflexo a toda rede municipal de serviços de saúde, havendo, porém, diversas questões que necessitam de melhor monitoramento pela SMS, especialmente quanto às obras realizadas (face a atrasos, alto número de aditivos, concentração de empresas, etc.) e aos sistemas de informação contratados (considerando a falta de implantação em toda a rede, problemas de integração, falta de infraestrutura tecnológica, etc.).

Destacam-se ainda os achados relativos aos resultados e à transparência do Programa (subitem 3.6), os quais denotam oportunidades de melhoria a serem adotadas pela SMS, tendo como exemplo o modelo de publicização empregado e a necessidade de maior engajamento com os profissionais, gerentes e Conselheiros Gestores das unidades e serviços de saúde a respeito de ações e indicadores, de modo a potencializar o monitoramento e controle social do Programa.

Passados os primeiros anos do Programa e como restam mais 3 (três) exercícios para sua conclusão, de 2022 a 2024, é necessária a adoção de medidas que garantam maior efetividade e transparência no planejamento e na execução das ações, de modo a garantir o alcance dos indicadores pactuados junto ao BID e promover a real melhoria nas condições de saúde do Município de São Paulo.

6. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Considerando a natureza dos achados alcançados e a inexistência de apontamento de irregularidades que requeiram responsabilização de agentes, a elaboração da Matriz de Responsabilização não foi compatível ao presente caso.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

7.1. Proposta de determinação

7.1.1. Determinar à Secretaria Municipal da Saúde (SMS), que adote, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, providências com vistas à publicação do Instrumento de Alteração Contratual n.º 1 no Diário Oficial da Cidade de São de Paulo e à sua publicização, juntamente ao Contrato de Empréstimo, na página oficial de informação sobre o Programa, sob gestão da Municipalidade, por estar em desacordo com o DM n.º 53.623/12 e a Política de Acesso à Informação do BID (subitem 3.1.2);

7.2. Propostas de recomendações

7.2.1. Recomendar à Secretaria Municipal da Saúde (SMS) que avalie a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:

a) Apresentação e publicização de cronograma atualizado quanto à implantação de painéis fotovoltaicos nas unidades e serviços de saúde, com vistas a permitir o monitoramento de tal ação (subitem 3.3.9);

b) Apresentação de plano de ação, contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto, quanto à conclusão da integração entre os principais sistemas de informação utilizados pelas unidades e serviços de saúde (SIGA, Prontuários Eletrônicos, Plataforma de Telemedicina e Gerenciamento Integrado de Classificação de Riscos e Articulação de Rede), com vistas a prover melhor aproveitamento à utilização das plataformas e diminuir retrabalhos e fluxos que afetam a qualidade e a eficiência dos serviços (subitem 3.4.2);

c) Apresentação de plano de ação, contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto, para implantação em todas unidades e serviços de saúde municipais, de acordo com a respectiva natureza, dos sistemas de Plataforma de Telemedicina e de Gerenciamento Integrado de Classificação de Riscos e Articulação de Rede, com vistas a prover melhor aproveitamento à utilização das plataformas custeadas por meio do Programa (subitem 3.4.3);

d) Apresentação de justificativa quanto à vigência do Termo de Contrato n.º 107/2020/SMS-1/CONTRATOS por durante toda a vigência do Programa em detrimento de menor prazo face à situação excepcional em que foi pactuado, por meio de Contratação Direta, com vistas a atestar a vantajosidade de tal opção (subitem 3.4.6);

e) Adoção de controles internos, pertinentes à estrutura da SMS, sugeridos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para contratação de soluções de Tecnologia da Informação, em futuras aquisições, com vistas a garantir maior segurança e eficiência na contratação de sistemas (subitem 3.4.10);

f) Apresentação de plano de ação, contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto, com as medidas adotadas para garantir o cumprimento dos indicadores pactuados junto ao BID para alcance ao término do Programa, considerando especialmente aqueles cujos resultados não foram atingidos até 2021, com vistas a monitorar os impactos e resultados das ações custeadas, bem como verificar as eventuais medidas de correção e melhoria a serem adotadas (subitem 3.6.2);

g) Alteração do modelo adotado de transparência, de modo a publicizar, ao máximo, em consonância com a Política de Acesso à Informação do BID, os documentos e relatórios a respeito do contrato assumido e do progresso do Programa, com vistas a garantir maior transparência sobre sua execução, bem como permitir o respectivo controle social (subitem 3.6.3);

h) Realização de ações de conscientização junto aos profissionais, gerentes e Conselheiros Gestores das unidades e serviços de saúde quanto a demandas, indicadores e resultados globais do Programa, com vistas a imprimir maior conhecimento, transparência e controle social a respeito das ações custeadas (subitem 3.6.8 e 3.6.10);

i) Encaminhamento ao TCMSP, tão logo concluído, do relatório intermediário de avaliação e de impacto do Programa, publicizando seu conteúdo na respectiva página oficial de informação, sob gestão da Municipalidade, com vistas a possibilitar melhor compreensão sobre os resultados até então alcançados, bem como verificar a necessidade de eventuais medidas corretivas a serem adotadas (subitem 3.6.11).

> ***7.3. Proposta de ciência***
> *7.3.1. Dar ciência à Secretaria Municipal da Saúde (SMS) sobre desatenção aos padrões de pintura interna e externa fixados no Manual de Identidade Visual da Rede de Atenção Básica, identificada nas unidades de saúde visitadas pela Equipe de Auditoria, o que afronta o disposto no referido manual, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes (subitem 3.3.15).*
>
> ***8. ANEXOS/APÊNDICES***
> *Anexo I – Relatório Fotográfico – peça 43.*
> *Anexo II – Relatório de Visitas – peça 44."*

A Origem, devidamente oficiada, apresentou manifestação (peças 52/54 e 56).

A **Auditoria**, após análise, concluiu o seguinte (peça 62):

> "Da análise da documentação acrescida pela ORIGEM (peças 52/54 e 56) em relação ao relatório da AUDITORIA (peça 45), concluímos:
>
> • Ratificados os achados de Auditoria contidos nos subitens 3.1.1, 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.3.6, 3.3.7, 3.3.8, 3.3.9, 3.3.10, 3.3.11, Cód. 042 (Versão 05) 4 3.3.12, 3.3.13, 3.3.14, 3.3.15, 3.4.1, 3.4.2, 3.4.3, 3.4.4, 3.4.5, 3.4.6, 3.4.7, 3.4.8, 3.4.9, 3.4.10, 3.5.1, 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4, 3.5.5, 3.5.6, 3.6.1, 3.6.2, 3.6.3, 3.6.4, 3.6.5, 3.6.6, 3.6.7, 3.6.8, 3.6.9, 3.6.10, 3.6.11 e 3.6.12;
>
> • Rerratificado o achado de Auditoria contido no subitem 3.1.2 para constar: "O Instrumento de Alteração Contratual n.º 1, celebrado em 2021, promoveu relevante alteração na composição de valores por componentes do Programa e sua respectiva publicização ocorreu no DOU em 27.10.21 e no DOC-SP em 09.11.22";
>
> • Mantidas as propostas de encaminhamento contidas nos itens "b" a "i" do subitem 7.2.1 do relatório de Auditoria;
>
> • Tornadas sem efeito as propostas de encaminhamento contidas no subitem 7.1.1; no item "a" do subitem 7.2.1; e no subitem 7.3.1 do relatório de Auditoria, diante dos documentos e informações ora apresentados pela Origem;

À peça 64, a **Assessoria Jurídica - AJ**, após a análise efetuada, concluiu que o procedimento de fiscalização realizado atendeu às finalidades estabelecidas nas Resoluções nº 06/00 e nº 18/19, razão pela qual os achados indicados no Relatório acostado na peça 45 apresentam notório viés técnico e propositivo ao aperfeiçoamento da gestão pública. Destacou, ainda que, os achados não suscitaram apontamentos de irregularidade aptos a ensejarem a responsabilização de agentes (peças 64/65).

À peça 68, a **Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM** opinou pelo conhecimento, para registro, da auditoria realizada, bem como de todos os esclarecimentos e esforços descritos da Origem em suas promoções.

A **Secretaria Geral – SG** assim se manifestou (peça 70):

"Após minucioso relatório, a Auditoria concluiu a existência de possíveis irregularidades na perspectiva do planejamento da execução do ajuste, constatando-se que parcela das ações previstas não foi implantada no prazo inicialmente estimado, o que não necessariamente significava desídia, dada a ocorrência de pandemia durante o período de vigência do contrato.

Destacou ainda que, os achados de auditoria constantes do Relatório de peça 45 não ensejam a responsabilização de agentes, razão pela qual não foi elaborada a Matriz de Responsabilização.

Importante destacar que, conforme análise realizada pela Auditoria desta Corte de Contas, os relatórios acostados aos autos demonstram a tentativa de aperfeiçoamento da gestão pública, tal como se extrai das propostas de encaminhamento constantes do item 7.2 do Relatório (peça 45), ratificados após a oitiva da Origem.

Outrossim, em busca do aperfeiçoamento da gestão pública destaca-se os achados referentes à utilização do normativo do BID para a efetivação de contratações, em detrimento da Lei nº 8.666/93. As considerações apresentadas pela Auditoria como, por exemplo, no subitem 3.3.4 não buscaram afastar a possibilidade de contratação de acordo com as regras do organismo multilateral, o que encontra amparo direto na legislação de regência, qual seja: §5º do art. 42 da Lei nº 8.666/93, in verbis:

Art. 42. Nas concorrências de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes.

(...)

§ 5o Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Na realidade, a busca é pela a possibilidade de incremento de exigências voltadas ao aperfeiçoamento do processo seletivo de contratação, com o intuito de diminuir os riscos e ampliar os mecanismos de controle.

Com relação ao Ofício apresentado pelo BID (peça 27), concordo com a AJ no sentido de serem acolhidos os esclarecimentos a respeito da Política de Acesso à Informação do Banco, não tendo a missiva sido recebida como renúncia de privilégios, imunidades e isenções do organismo internacional.

> *Diante do exposto, entendo que o presente encontra em condições de ser submetido à deliberação do Nobre Conselheiro Relator, sem embargo de outras determinações que entender pertinentes."*

É o relatório.

VOTO

Trata o TC nº 8.348/2022 de Auditoria Programada instaurada para avaliar a aplicação pela Secretaria Municipal da Saúde - SMS dos recursos provenientes de empréstimo obtido junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no âmbito do Programa de Reestruturação e Requalificação das Redes Assistenciais da Cidade de São Paulo – Avança Saúde SP.

O presente procedimento de auditoria, previsto no artigo 44, III, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas foi devidamente instruído, garantidos os direitos ao contraditório e a ampla defesa dos interessados.

A **Secretaria de Controle Externo - SCE** apresentou à peça 45 o seu Relatório de Auditoria Combinada (Conformidade, Financeira e Operacional) no qual avaliou a aplicação dos recursos provenientes de empréstimo tomado junto ao BID no contexto do Projeto de Reestruturação e Qualificação das Redes Assistenciais da Cidade de São Paulo – Programa Avança Saúde SP, cujo valor remonta a 200 (duzentos) milhões de dólares, levando-se em conta as metas estipuladas e os resultados alcançados, tendo identificado "(...) *que sua execução, até 2021, apresenta pontos de risco e atenção e oportunidades de melhoria, os quais estão expressados nos 48 (quarenta e oito) achados explicitados nos subitens 3.1 a 3.6* (...)" desse relatório. E anoutou em sua conclusão:

> *"Com base nos referidos achados, e levando em relevante consideração as situações encontradas nas unidades de saúde visitadas pela Equipe de Auditoria e os relatos prestados pelos profissionais, gestores e Conselheiros Gestores dos equipamentos, foi possível depreender a relevância do Programa Avança Saúde SP e seu reflexo a toda rede municipal de serviços de saúde, havendo, porém, diversas questões que necessitam de melhor monitoramento pela SMS, especialmente quanto às obras realizadas (face a atrasos, alto número de aditivos, concentração de empresas, etc.) e aos sistemas de informação contratados (considerando a falta de implantação em toda a rede, problemas de integração, falta de infraestrutura tecnológica, etc.).*
>
> *Destacam-se ainda os achados relativos aos resultados e à transparência do Programa (subitem 3.6), os quais denotam oportunidades de melhoria a serem adotadas pela SMS, tendo como exemplo o modelo de publicização empregado e a necessidade de maior engajamento com os profissionais, gerentes e Conselheiros Gestores das unidades e serviços de saúde a respeito de ações e indicadores, de modo a potencializar o monitoramento e controle social do Programa.*

Passados os primeiros anos do Programa e como restam mais 3 (três) exercícios para sua conclusão, de 2022 a 2024, é necessária a adoção de medidas que garantam maior efetividade e transparência no planejamento e na execução das ações, de modo a garantir o alcance dos indicadores pactuados junto ao BID e promover a real melhoria nas condições de saúde do Município de São Paulo."

Constam, ademais, do relatório da **Auditoria** propostas de encaminhamento constantes do item 7.2 (peça 45), ratificados após a oitiva da Origem, visando o aperfeiçoamento da gestão pública.

Como assinalado pela **AJ** (peça 64), os achados indicados no referido relatório da **Auditoria** apresentam viés técnico e propositivo ao aperfeiçoamento da gestão pública, sem conteúdo de irregularidades a ensejarem a responsabilização dos agentes envolvidos.

Ante todo o exposto, **CONHEÇO PARA FINS DE REGISTRO** da presente Auditoria, eis que alcançou seu objetivo de avaliar a aplicação pela Secretaria Municipal da Saúde - SMS dos recursos provenientes de empréstimo obtido junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no âmbito do Programa de Reestruturação e Requalificação das Redes Assistenciais da Cidade de São Paulo – Avança Saúde SP.

Anoto, ainda, que com a conclusão desta Auditoria, perderam seu objeto as representações dos TCs nº 4588/2022 e 4837/2022.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 17/01/2025 09:02:58 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo