TC 9.120/2018

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTÁBIL E FINANCEIRA. SMS. Serviços de assistência às pessoas dependentes de substâncias psicoativas, em regime de internação. 1. Falta de informações no Plano de Trabalho. 2. Ausência de documentação nas prestações de contas, impossibilitando a comprovação da precisão dos valores apresentados nas notas fiscais. 3. Ausência de observância das regras aplicáveis à matéria. 4. Descuido quanto ao correto acompanhamento do ajuste durante a sua execução. NÃO ACOLHIDO. DETERMINAÇÃO. 1. Estabeleça indicadores para o acompanhamento, fiscalização, avaliação e execução dos convênios e para medir seu desempenho, exigindo das conveniadas a elaboração de Planos de Trabalho mais detalhados. Art. 116, § 1º, Lei 8.666/93. 2. Promova a análise das prestações de contas das entidades conveniadas, não apenas no seu aspecto formal, mas também direcionada à gestão por resultados. Votação unânime. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação por maioria.

3.129ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, incluídos em pauta, na presente sessão, pelo Conselheiro EDUARDO TUMA – Revisor "ad hoc", nos termos do § 2º do artigo 157 do Regimento Interno desta Corte, após vista que lhe fora concedida na 3.128ª S.O., ocasião em que votou o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em não acolher a execução contábil e financeira do Termo de Convênio 006/SMS.G/2012, firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde e o Hospital Casa de Saúde São João de Deus.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, EDUARDO TUMA– Revisor "ad hoc", e DOMINGOS DISSEI, em aceitar os efeitos financeiros produzidos pelo ajuste.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, que não aceitou os efeitos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal da Saúde que, no futuro, diligencie no sentido de não mais incorrer nas impropriedades e falhas como as constatadas nestes autos, especialmente:

1. Estabeleça indicadores para o acompanhamento, fiscalização, avaliação e execução dos convênios e para medir seu desempenho, exigindo das conveniadas a elaboração de Planos de Trabalho mais detalhados, de forma a dar integral cumprimento ao artigo 116, § 1º, da Lei de Licitação e Contratos.

2. Promova a análise das prestações de contas das entidades conveniadas, não apenas no seu aspecto formal, mas também direcionada à gestão por resultados.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acordão ao Ministério Público do Estado de São Paulo Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital, bem como aos interessados, para ciência, nos termos regimentais.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 3 de março de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trata o presente de Análise da Execução Contábil e Financeira do Termo de Convênio nº 006/SMS.G/2012[1], firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde (SMS) e o Hospital Casa de Saúde São João de Deus, entidade sem fins lucrativos, tendo por objeto a prestação de assistência a portadores de dependência de substâncias psicoativas, em regime de internação.

A Auditoria elaborou o Relatório de Acompanhamento de

[1] A vigência do convênio compreendeu o período de 20/04/2012 a 20/06/2018.

Edital, no qual assinalou as seguintes impropriedades: (i) o Plano de Trabalho apresentado para a lavratura do Termo de Convênio e do Termo Aditivo 03/17 contraria o § 1º, do art. 116, da Lei de Licitações e Contratos e, quando de sua assinatura, a licença de funcionamento estava vencida; (ii) o Termo de Aditamento nº 01/16 foi lavrado sem a apresentação do Plano de Trabalho, pois o mesmo foi assinado em 08/08/16, atribuindo efeitos financeiros retroativos a partir de 01/07/16, contrariando o parágrafo único, do art. 60 c.c. o art. 116 da Lei de Licitações e Contratos, o mesmo ocorrendo com o despacho do ordenador da despesa realizado em 22/07/16; (iii) ausência dos documentos necessários à lavratura do Termo Aditivo nº 01/16[2]; do Termo Aditivo nº 03/17[3]; do Termo Aditivo nº 04/18[4] e do Termo Aditivo nº 02/17[5] (iv) os Termos Aditivos nºs 02 e 03/17 e 04/18 não foram publicados no Cadastro Único de Entidades Parceiras do Terceiro Setor - CENTS, contrariando o art. 1º, da Lei Municipal 14.469/2007; (v) a classificação da despesa por Modalidade Aplicação ("90" Aplicações Diretas) contraria a Portaria STN 163/2001, Anexo II e Atividade 2509 utilizada nos empenhos de 2018 está incorreta, pois se trata de Manutenção e Operação de Unidades Básicas de Saúde (UBS); (vi) realização de despesas sem prévio empenho, no total de R$ 9.316.828,75; (vii) a despesa referente ao mês dezembro de 2014, no valor de R$ 190.570,00, além de infringir os artigos 60 e 61 da Lei Federal 4.320/64, descumpre o art. 37, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois houve assunção de obrigação sem autorização orçamentária; (viii) a despesa realizada através do empenho 35777/2016, utilizada para cobrir, no exercício de 2016, a despesa de 2014 no valor de R$ 190.570,00, infringe o art. 37, da Lei Federal 4.320/64, pois vai de encontro ao conceito de DEA; (ix) não houve apresentação das prestações de contas de Convênio de documentações relacionadas à internação e a alta dos pacientes, que permitam comprovar a acurácia dos valores apresentados nas notas fiscais e relatórios de diárias utilizadas; (x) ausência do Relatório de Execução Físico-Financeira do objeto do convênio; (xi) após Auditoria do DA-SUS, em uma amostragem de apenas 42 prontuários de pacientes, no período de setembro a

---

[2] A Auditoria relacionou a ausência dos seguintes documentos: licença de funcionamento da Vigilância Sanitária, cópia dos estatutos e da última eleição da diretoria, certidões Previdências e Tributos Federais, Tributos Estaduais e Tributos Municipais, Declaração atualizada da entidade, sob as penas da lei, para os efeitos do art. 7º, do Decreto 53.177/2012, assinada pelos dirigentes da organização social, atestando que não incidem nas vedações constantes do art. 1º do referido Decreto, e, além disso, a certidão de regularidade do FGTS apresentada estava vencida.

[3] A Auditoria assinalou a ausência dos seguintes documentos: licença de funcionamento da Vigilância Sanitária, Certidão Negativa dos Tributos Estaduais, Declaração atualizada da entidade, sob as penas da lei, para os efeitos do art. 7º, do Decreto 53.177/2012, assinada pelos dirigentes da organização social, atestando que não incidem nas vedações constantes do art. 1º do referido Decreto.

[4] Para esse Termo Aditivo, a Auditoria indicou a falta dos seguintes documentos: Plano de Trabalho, Certidão Negativa Estadual, FGTS, Registro no CENTs atualizado, cópia dos Estatutos e da última eleição da Diretoria, Declaração atualizada da entidade, sob as penas da lei, de inexistência dos impedimentos para celebrar qualquer modalidade de parceria, Declaração atualizada da entidade sob as penas da lei, para os efeitos do art. 7º, do Decreto 53.177/2012, assinada pelos dirigentes da organização social, atestando que não incidem nas vedações constantes do art. 7º do referido Decreto, atestando que não incidem nas vedações constantes do art. 1º do referido Decreto, Declaração atualizada da entidade, sob as penas da lei, de que não emprega menor de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e não emprega menor de 16 (dezesseis) anos, salvo condição de aprendiz, licença de funcionamento da Vigilância Sanitária da Conveniada.

[5] Foi lavrado sem a apresentação do Plano de Trabalho, além disso, quando de sua assinatura, a licença de funcionamento da Vigilância Sanitária e a Certidão de Regularidade do FGTS estavam vencidas.

dezembro de 2017, constatou-se a necessidade de devolução de R$ 13.090,00, referente a 77 diárias cobradas indevidamente pela Conveniada, bem como foram identificadas irregularidades junto a Conveniada que culminaram em descumprimento de cláusulas do convênio, sem que tenha havido a aplicação de sanções à Conveniada, conforme previsão contida na Cláusula Nona do ajuste; (xii) omissão da Origem quanto ao correto acompanhamento do ajuste durante sua execução; (xiii) algumas irregularidades constatadas pela Auditoria do DA-SUS que impactaram na execução do objeto conveniado, foram objeto de Autuação da Conveniada pela Autoridade Sanitária.

Ato contínuo, foi determinada a expedição de ofício à Origem, bem com a intimação da Conveniada e dos responsáveis indicados no item 3.7 do Relatório de Auditoria.

O Sr. José Maria da Costa Orlando (Peça 49), o Sr. Alexandre Rocha Santos Padilha (Peça 55), a Sra. Mariângela Gentile (Peças 63, 64 e 79) e a Secretaria Municipal de Saúde (Peça 80)[6] manifestaram-se sobre as conclusões alcançadas, alegando, em breve resumo que: a) a renovação da licença de funcionamento da Vigilância Sanitária foi tempestiva e oficialmente solicitada junto à Secretaria de Estado da Saúde e o protocolo decorrente de tal providência burocrática foi anexado ao processo administrativo correspondente; (ii) embora o PA 2012-0.042.967-9 não contemple um plano de trabalho no qual esteja detalhado item a item, consta nas Folhas de Informação n.º 40 a 42, datada de 14/02/2012 SEI (014629107), a descrição da ação pretendida; (iii) a proposta para a celebração do Termo Aditivo nº 01/2016 foi apresentada para o cumprimento de legislação do Ministério da Saúde, sendo que não foi anexado o Plano de Trabalho, pois tratou apenas da redução do número de internações em 25%; (iv) embora não tenha sido juntada ao processo administrativo quando da celebração do Termo Aditivo nº 01/16, a Licença de Funcionamento da Vigilância Sanitária se encontrava vigente, pois o deferimento da Renovação de Licença de Funcionamento referente ao Hospital Especializado foi publicado nas páginas 26 e 27 do Diário Oficial do Estado de São Paulo de 09/09/2015 SEI (014629646); (v) em relação aos demais documentos faltantes, informou que a formalização de convênios, contratos e termos de aditamentos passam pela análise e manifestação da Assessoria Jurídica da Pasta, que autorizou a continuidade da tramitação do mesmo até a sua assinatura; (vi) para a lavratura do Termo Aditivo nº 02/17 não foi juntado Plano de Trabalho, pois a justificativa para a formalização do foi a prorrogação excepcional por 12 (doze) meses a partir de 20/04/2017, não havendo alteração do plano de trabalho, o que está informado na Cláusula Terceira; (vii) com referência à celebração do TA nº 03/2017, a Secretaria Municipal de Saúde informou que este foi realizado por intermédio do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde, atualmente Coordenação de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde – CPCS, inexistindo informações sobre sua elaboração e o motivo do intermediário ter sido o NTCSS; (viii) o Termo Aditivo nº 04/18 teve como proposta a renovação excepcional por 60 (sessenta) dias e manteve o mesmo plano de trabalho

[6] A Casa de Saúde João de Deus, o Srs. Wilson Polara, Januário Montone e Daniel Simões deixaram transcorrer "in albis" o prazo para apresentação de defesa.

"utilização de leitos/diárias para a atenção integral aos Usuários de substâncias psicoativas portadores, também de transtornos psiquiátricos associados ou não a essa dependência em regime de internação"; (ix) os três Termo Aditivos estão disponibilizados na internet, no Portal da Transparência da PMSP, o que comprova que o Gestor não está infringindo a Lei Municipal n.º 14.469/2007; (x) a emissão das notas de empenho estas observaram as normas vigentes sobre a execução orçamentária, bem como aos ditames impostos pela Secretaria da Fazenda na distribuição das cotas orçamentárias; (xi) em relação ao apontamento sobre as despesas de exercícios anteriores, a Origem informou que os relatórios "Acompanhamento de Execução Orçamentária" e " Demonstrativo do Saldo Disponível por Órgão/Unidade", referentes ao exercício de 2014, ambos do Sistema Orçamentário Financeiro - SOF, demonstram que a classificação da despesa adotada pela SMS, obedeceu ao referido dispositivo legal; (xii) a fim de que a Central de Regulação/Complexo Regulador do Município pudesse atestar se a execução do serviço contratado foi de acordo com o proposto, eram analisados os Relatórios de Internação de Paciente enviados pelo prestador, mediante tais informações, cuja veracidade é comprovada pelos laudos médicos de solicitação de internação autorizados, cujas cópias encontram-se arquivados na Central de Regulação e de acordo com o Censo Diário de Internação, cópia do mês de janeiro de 2015 com os nomes dos pacientes apagados para respeitar sua privacidade SEI (014631626), esta elabora o atestado confirmando o número de diárias a ser pago; (xiii) os quarenta e dois prontuários referem à amostragem originada pela Averiguação nº 01/2018 - Casa de São João de Deus, sendo que posteriormente foram analisados 3.318 (três mil, trezentos e dezoito) prontuários, perfazendo 40.434 (quarenta mil, quatrocentos e trinta e quatro) diárias hospitalares; (xiv) constatadas 1.627 (mil, seiscentos e vinte e sete) diárias pagas e não comprovadas, a Secretaria encaminhou à Coordenadoria Jurídica (COJUR) para prosseguimento e ressarcimento devidamente corrigido de acordo com a legislação vigente; (xv) no tocante às irregularidades constatadas pela Auditoria do DA – SUS, que impactaram na execução do objeto conveniado, a Coordenadoria de Vigilância Sanitária do Estado de São Paulo tomou as providências necessárias, conforme ato de Infração 028.571.

O Sr. Alexandre Padilha alegou que, apesar de sua responsabilidade na pasta da saúde municipal, "[...] não tinha nenhuma ingerência sobre as decisões tomadas pelo colegiado (Comissão Especial de Seleção), que atuava na confecção do instrumento de chamamento e acompanhando todas as fases do processo administrativo conjuntamente com a Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Saúde", aduzindo que ao Secretário Municipal de Saúde, apenas restava-lhe homologar o convênio, não comportando nenhuma avaliação técnica, e muito menos política sobre a capacidade técnica da conveniada.

A Sra. Mariângela Gentile – Coordenadora da Central de Leitos de Psiquiatria refutou a responsabilização que lhe fora supostamente atribuída, requerendo a adoção das providências entendidas cabíveis para que seja afastada definitivamente do feito.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo fez considerações sobre a natureza jurídica dos convênios e acompanhou a manifestação da Subsecretaria de Fiscalização e Controle pelo não acolhimento da execução contábil/financeira, entendendo, no entanto, passível de recomendação a ausência de publicação dos Termos Aditivos nºs 02, 03/17 e nº 04/18 no CENTs, por entender que não comprometeria o ajuste em si, uma vez que os referidos instrumentos foram disponibilizados no Portal da Transparência da Prefeitura do Município de São Paulo.

No tocante ao alegado pelo Sr. Alexandre Padilha e pela Sra. Mariângela Gentile, a Assessoria Jurídica de Controle Externo assinalou que os mesmos exerciam os cargos, respectivamente, de Secretário Municipal, à época da celebração do TA nº 01/2016, e de responsável pelo ateste dos relatórios de pagamentos durante a execução do convênio (Central de Regulação de Leitos Psiquiátricos), opinando assim pela rejeição das alegações feitas.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da execução do Convênio, relevando eventuais impropriedades formais, sem prejuízo das determinações e recomendações que esta Corte entender pertinentes, aduzindo que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro é expressa ao vedar decisões que desconsiderem suas consequências práticas, impondo a comprovação de dolo ou erro grosseiro para responsabilização do agente público, o que não se cogita nos autos analisados.

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

Por fim, registro que o TC 72.005.971/18-2, instaurado em razão do Ofício nº 4312/2018 do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), acompanha o presente.

É o Relatório.

VOTO

O presente acompanhamento foi originado por provocação do Ministério Público do Estado de São Paulo que solicitou a esta Corte informações sobre a existência de processo tratando de supostas irregularidades na execução do Termo de Convênio nº 006/SMS.G/2012, firmado entre a Prefeitura Municipal de São Paulo – Secretaria Municipal da Saúde e o Hospital Casa de Saúde São João de Deus (TC 72.005.971/18-2).

Em conformidade com as manifestações da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, deixo de acolher as alegações do Sr. Alexandre Padilha e da Sra. Mariângela Gentile, de que não poderiam ser responsabilizados pelas irregularidades assinaladas, uma vez que os mesmos

exerciam os cargos, respectivamente, de Secretário Municipal, à época da celebração do Termo Aditivo nº 01/2016, e de responsável pelo ateste dos relatórios de pagamentos durante a execução do convênio.

No que diz respeito à ausência de publicação dos Termos Aditivos nº 02, 03/2017 e 04/18 no Cadastro Único de Entidades Parceira do Terceiro Setor – CENTS, voto pela relevação da impropriedade, uma vez que os referidos instrumentos foram disponibilizados no Portal da Transparência do Município de São Paulo.

Por outro lado, há nestes autos apontamentos que confirmam a preocupação externada pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e pela Secretaria Geral em processos análogos quanto à necessidade de um aprimoramento dos Planos de Trabalho que dão suporte aos convênios na Área de Saúde Pública, os quais historicamente passaram a ganhar maior dimensão, seja em relação ao seu objeto, seja em relação aos valores repassados à Conveniada, suscitando uma análise diferenciada por parte da Administração e do Controle Externo, direcionada à gestão de resultados.

Assim, as irregularidades assinaladas relativas à falta de informações no Plano de Trabalho a respeito: a) das etapas ou fases de execução; b) do Plano de Aplicação dos recursos financeiros; c) do cronograma de desembolso; d) da previsão de início e fim da execução do objeto; e) da conclusão das etapas ou fases programadas, mostram-se prejudiciais para o exercício de controle, inviabilizando um efetivo acompanhamento de resultados e de correlação custos/produtos, além de dar margem à execução de atividades não previstas em seu objeto. Soma-se a isto o apontamento relativo à ausência das prestações de contas de documentações relacionadas à internação e a alta dos pacientes, impossibilitando a comprovação da precisão dos valores apresentados nas notas fiscais.

Além disso, os demais apontamentos feitos nos autos, com destaque para aspectos de controle e formalizações contábeis/documentais, denotam ausência de observância das regras aplicáveis à matéria, bem como o descuido da Origem quanto ao correto acompanhamento do ajuste durante a sua execução.

Registro que a Auditoria realizada pelo DA-SUS identificou irregularidades junto à Conveniada que culminaram em descumprimento de cláusulas do Convênio sem que tenha havido a aplicação de sanções previstas no ajuste. Algumas dessas irregularidades foram objeto de Autuação da Conveniada pela Autoridade Sanitária[7].

[7] São elas: (i) ausência de Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde; (ii) falta de nomeação formal da Comissão de Controle de Infecção Hospitalar e ausência de Regimento e ausência de normatização das ações de controle de IH; (iii) não apresentação dos registros de manutenção dos freezers e das câmaras frias do Serviço de Nutrição e Dietética como da calibração dos termômetros;(iv) Recursos Humanos: de acordo com

Mesmo tendo presente a irregularidade da execução contábil e financeira do Convênio, constata-se que os serviços foram prestados e pagos, não havendo nos autos notícias de prejuízo ao Erário, uma vez que constam providências para ressarcimento das quantias indevidamente pagas, e tampouco há indícios de dolo, má-fé ou fraude por parte dos agentes envolvidos.

Nestes termos, e considerando os elementos constantes dos autos, não acolho a execução contábil e financeira do Termo de Convênio nº 006/SMS.G/2012, firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde e o Hospital Casa de Saúde São João de Deus, aceitando, todavia, os efeitos financeiros produzidos pelo ajuste.

Outrossim, determino à Secretaria Municipal de Saúde para que, no futuro, diligencie no sentido de não mais incorrer nas impropriedades e falhas como as constatadas nestes autos, especialmente:

1. Estabeleça indicadores para o acompanhamento, fiscalização, avaliação e execução dos convênios e para medir seu desempenho, exigindo das conveniadas a elaboração de Planos de Trabalho mais detalhados, de forma a dar integral cumprimento ao art. 116, § 1º, da Lei de Licitação e Contratos.

2. Promova a análise das prestações de contas das entidades conveniadas, não apenas no seu aspecto formal, mas também direcionada à gestão por resultados.

Por fim, encaminhe-se ao Ministério Público do Estado de São Paulo Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital, cópia do Relatório e da presente decisão.

Dê-se ciência da presente decisão aos interessados, nos termos regimentais.

---

a Portaria GM/MS nº 251/2002, há deficiência de recursos humanos em enfermagem considerando o número de leitos atendidos (necessários 04 auxiliares de enfermagem para cada 40 leitos).