

Processo - TC/010400/2021
Inspecionada - Secretaria Municipal da Saúde
Objeto - Inspeção para verificar eventuais irregularidades ocorridas no Hospital Municipal Brigadeiro veiculadas em matéria jornalística

61ª Sessão Ordinária Não Presencial

INSPEÇÃO. SMS. IRREGULARIDADES. HOSPITAL BRIGADEIRO. 1. É necessário a existência de alvará da vigilância sanitária e de autorização do Corpo de Bombeiros. 2. Deve ser apresentado plano de trabalho da contratada com expressa previsão dos serviços sob sua responsabilidade, bem como a composição dos custos da proposta orçamentária. 3. A tabela de lotação de pessoal deve conter números adequados de enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem, compatível com número de leitos. 4. A instrução processual comprova a necessidade de correções junto ao Hospital. 5. A eficiência da gestão em saúde é imprescindível, a fim de que não sejam suprimidos atendimentos e tratamentos por falta de recursos e para que estes sejam aplicados da melhor forma. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Informar as conclusões obtidas na Inspeção, para fins de adoção das medidas corretivas pertinentes. Votação unânime.

ACÓRDÃO

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 para fins de registro da Inspeção realizada, uma vez que alcançou o objetivo de averiguar irregularidades no Hospital Municipal Brigadeiro, conforme matéria jornalística publicada pelo jornal Folha de São Paulo, em sua edição de 19/05/2021.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar a expedição de ofício à Secretaria Municipal da Saúde, informando-a das conclusões obtidas na presente Inspeção, para fins de adoção das medidas corretivas pertinentes, devendo o referido ofício ser acompanhado de cópias deste Acórdão e dos relatórios inicial e final elaborados pela Auditoria desta Corte (peças 23 e 36).

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

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

São Paulo, 18 de dezembro 2024.

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

/cv

61ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL
Item 109 – Pleno

TC 10400/2021 – Inspeção

Objeto: Determinação - Inspeção com objetivo de verificar eventuais irregularidades ocorridas no Hospital Municipal Brigadeiro veiculadas em matéria jornalística, instaurada em atendimento a determinação do Conselheiro Relator

Interessados: Secretaria Municipal da Saúde

Relator: Conselheiro Eduardo Tuma

Competência: Pleno

RELATÓRIO

Trata o TC nº 10.400/2021 de procedimento de Inspeção instaurado em atendimento ao determinado à peça 3 destes autos, no sentido de analisar eventuais irregularidades no Hospital Municipal Brigadeiro, conforme matéria jornalística publicada pelo jornal Folha de São Paulo, em sua edição de 19.5.2021, informando que o Ministério Público irá investigar irregularidades no Hospital Brigadeiro envolvendo problemas estruturais e falta de alvará em unidade municipal de São Paulo (peça 4).

Conforme informa a **Secretaria de Controle Externo – SCE** em seu relatório de análise (peça 23), que a fim de operacionalizar o HM Brigadeiro, a Secretaria Municipal da Saúde - SMS celebrou o Termo Aditivo nº 58/2021 (peça 7) ao Contrato de Gestão nº 05/2015. Referido TA foi firmado com a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, visando a implantação de 100 leitos de enfermaria e 10 leitos de UTI, com vistas ao enfrentamento da pandemia pelo novo Coronavírus, no Hospital Municipal Brigadeiro, conforme DM 59.283/2020 e Portaria 243/2020 SMS.G.

Tal relatório da **Auditoria** apresentou a seguinte conclusão:

“4. CONCLUSÃO

Da análise dos documentos e informações fornecidas pela SPDM, em sede de Inspeção, acerca da matéria jornalística que veiculou irregularidades ocorridas no Hospital Municipal Brigadeiro, assim concluímos:

4.1. O HM Brigadeiro não dispõe de Licença de Funcionamento emitida pela Vigilância Sanitária. Sua emissão foi solicitada em 10.06.21 e indeferida em 25.08.21 por motivo do não envio de documentação obrigatória. Não obstante, a emissão havia sido solicitada após a veiculação da matéria jornalística e quatro meses após a entrega da unidade. (item 3.2.1).

4.2. O HM Brigadeiro não possui o Auto de Vistoria dos Corpos de Bombeiros, tampouco dispõe de projeto finalizado para levantamento das adequações necessárias no prédio e submissão ao órgão a fim de obter a licença. (item 3.2.1).

4.3. O HM Brigadeiro foi reformado previamente à sua inauguração, com recursos repassados por meio do TA nº 036/2020 do CG Nº R016/201, com a ASF, havendo necessidade de esclarecimentos, pela SMS, acerca da não contratação, na ocasião, das adaptações necessárias ao cumprimento das normas de segurança do Corpo de Bombeiros (item 3.2.1).

4.4. O processamento dos exames de análise clínica é realizado no HM Arthur Ribeiro de Saboya, por laboratório terceirizado pela SMS, não tendo constado no Plano de Trabalho e no Plano Orçamentário detalhamento quanto à forma de execução desses serviços, cabendo complementação com a identificação de responsabilidades da OS e da SMS no objeto pactuado e composição dos custos orçados. (item 3.2.2)

4.5. Após o período em que a unidade recorreu ao tomógrafo do Hospital Sorocabana, o HM Brigadeiro passou a dispor de tomógrafo próprio a partir de 24.05.21. Considerando a previsão de recursos para locação de equipamentos desde o primeiro mês no Plano Orçamentário, há necessidade de apresentação de composição dos custos orçados e verificação do seu cumprimento pela SMS, com adoção de providências para restituição de eventuais valores não aplicados (item 3.2.2)

4.6. A tabela de lotação de pessoal fornecida pela SPDM apresenta déficits de pessoal para cinco cargos/categorias profissionais em relação ao Plano de Trabalho aprovado para o respectivo período da contratação (item 3.2.3.1).

4.7. Houve desatendimento do Parecer Normativo nº 002/2020/COFEN quanto ao número mínimo requerido de enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem para prestar assistência aos leitos de enfermaria. (item 3.2.3.2).

4.8. Não foi fornecido acesso ou disponibilizada cópia do processo administrativo referente à contratação da empresa Medtrust Serviços Médicos Ltda para prestação de serviços médicos no HM Brigadeiro, para verificação de aderência dos procedimentos adotados no processo seletivo ao Regulamento de Compras e Contratações da OS. (item 3.2.3.3)

4.9. O vínculo empregatício do quadro de pessoal lotado no HM Brigadeiro não foi informado pela SPDM. A única categoria para a qual consta a informação é a do corpo médico, contratado junto à empresa Medtrust Serviços Médicos Ltda. (item 3.2.3.3)

4.10. A OS SPDM contratou a prestação de serviços médicos de cirurgia geral de sobreaviso junto à empresa Medtrust Serviços Médicos Ltda por meio do Contrato nº 1043/2021 sem que houvesse previsão desse profissional no Plano de Trabalho. (item 3.2.3.3)

4.11. Não foi apresentado comprovante da participação dos funcionários em treinamento ministrado sobre o Sistema Cross. (item 3.2.3.4)

4.12. Não houve, segundo a OS SPDM, registro de ocorrência de falha no suprimento de oxigênio na unidade, ressalvado o não fornecimento de dados de capacidade e disponibilidade de estoque por período que demonstre o nível de segurança existente em relação à demanda diária/semanal do insumo. (item 3.2.4)

4.13. Segundo informado pela OS e registrado no CNES, o hospital foi entregue com todos os leitos disponíveis para uso, não havendo evidências de que parte dos leitos de enfermagem e de UTI não estivessem disponíveis para utilização desde a inauguração do hospital (item 3.2.5)

4.14. Ressalvadas as limitações quanto à verificação à época do relatado, restrições de informações do sistema de gerenciamento de estoques do HM Brigadeiro e ausência de dados de consumo mensal dos itens, não há evidências de que tenha havido falha de abastecimento de medicamentos e materiais médico-hospitalares para o período retratado na reportagem jornalística (item 3.2.6)

4.15. Os termos acordados no contrato nº 88/2021, entre a SPDM e a empresa CAP Serviços Médicos, possibilitam, conforme relatado na matéria jornalística, que médicos do hospital necessitem se deslocar para acompanharem pacientes no caso do uso da ambulância fixa, o que não foi objeto de regramento específico no Plano de Trabalho, cabendo à SMS o efetivo acompanhamento do cumprimento do Plano Orçamentário e adequação da previsão para períodos subsequentes. (item 3.2.7).”

Devidamente intimada, a Secretaria Municipal de Saúde – SMS apresentou informações às peças 30/31, as quais foram analisadas pela **Auditoria** à peça 36 com as seguintes conclusões:

“3. CONCLUSÃO

Da análise da documentação acrescida, concluímos em relação aos apontamentos do Relatório de Inspeção (Peça 23, fls. 23/25):

Ratificados os subitens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.10, 4.11, 4.13, 4.14 e 4.15;

Superados os subitens 4.9 e 4.12”

Diante disso, a SMS foi novamente intimada, tendo apresentado os esclarecimentos encartados às peças 48/49, os quais foram analisados pela **Auditoria** que ratificou sua conclusão exarada à peça 36 (peça 53).

À peça 55, a **Assessoria Jurídica - AJ** se manifestou acompanhando a **Auditoria**, e sugerindo a intimação da Associação Paulista para o desenvolvimento da Medicina – SPDM, a fim de lhe assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa.

À peça 58, a **Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM** requereu igualmente a intimação da SPDM.

Após intimada, a SPDM apresentou os esclarecimentos constantes das peças 68/74, os quais foram analisados pela **Auditoria**, que concluiu o seguinte (peça 78):

“3. CONCLUSÃO

Da análise da documentação acrescida, concluímos em relação aos apontamentos do Relatório de Inspeção (Peça 23, fls. 23/25):

- **Ratificados** os subitens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.10, 4.11, 4.13, 4.14 e 4.15;

- **Rerratificado** o subitem 4.8 que passa a ter a seguinte redação:

“Os procedimentos adotados nos processos seletivos para a contratação da empresa Medtrust Serviços Médicos Ltda para prestação de serviços médicos no HM Brigadeiro não atenderam ao Regulamento de compras e contratação de obras e serviços da SPDM”.

- **Superados** os subitens 4.9 e 4.12, conforme manifestação à peça 36.”

Após os autos foram encaminhados novamente para a **AJ**, que considerou a Inspeção em condições de ser submetida a conhecimento e deliberação para fins de registro (peças 80/81).

A **Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM** requereu o conhecimento e o registro da presente Inspeção (peça 84).

A **Secretaria Geral – SG** se pronunciou à peça 86 concluindo o seguinte:

“O objetivo foi devidamente cumprido pela Auditoria, que, ao final de minuciosa análise, concluiu pela existência das irregularidades apontadas nos itens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8¹, 4.10, 4.11, 4.13, 4.14 e 4.15 (Peças 23, 36, 53 e 78).

Vejam os:

- *De fato, o Hospital Municipal Brigadeiro começou a operar sem o alvará da vigilância sanitária e sem a autorização do Corpo de Bombeiros. Vale destacar aqui que a inauguração da unidade ocorreu em 11.02.2021² e que, ao menos até 04.11.2022, data da última manifestação da Defesa nos autos (Peças 68/74), a situação ainda não havia sido regularizada (itens 4.1 e 4.2).*

- *A Origem não se pronunciou a respeito da não contratação das adaptações necessárias ao cumprimento das normas de segurança do Corpo de Bombeiros quando da reforma do Hospital Municipal Brigadeiro, ocorrida antes da sua inauguração (item 4.3).*

- *A Defesa não apresentou plano de trabalho detalhado, com a expressa previsão dos serviços sob responsabilidade da OS e da SMS no objeto pactuado, nem a composição dos custos da proposta orçamentária. Tal lapso impediu a verificação da adequação dos serviços à previsão contratual (itens 4.4 e 4.5). Quanto a esse apontamento, vale destacar, ainda, a constatação da Auditoria de que o tomógrafo locado pela OS teria ficado sem utilização por cerca de 3 meses, o que implicaria para a Origem a obrigação de averiguar se seria caso de responsabilização e/ou restituição dos valores pagos, considerando a ineficiência do recurso dispendido (fls. 04/05 da Peça 78).*

¹ O item 4.8 foi retificado na Peça 78.

² Informação prestada pela Auditoria às fls. 03 da Peça 23:
<https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-inaugura-hospital-para-atendimento-de-covid-19-nocentro>

- *A tabela de lotação de pessoal fornecida pela SPDM apresentou déficits de pessoal para cinco cargos/categorias profissionais em relação ao Plano de Trabalho (item 4.6). Questionadas a respeito, a OS e a SMS apresentaram justificativas conflitantes (fls. 06 da Peça 78).*
- *A Defesa não logrou demonstrar, por meio de documentos, a adequação do número de enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem ao número de leitos (item 4.7).*
- *Os procedimentos adotados nos processos seletivos para a contratação da empresa Medtrust Serviços Médicos Ltda, para prestação de serviços médicos no HM Brigadeiro, não atenderam ao Regulamento de compras e contratação de obras e serviços da SPDM (item 4.8 – retificado na Peça 78).*
- *Com efeito, a contratação do médico cirurgião de sobreaviso não estava prevista no plano de trabalho (item 4.10).*
- *A Defesa não logrou comprovar a participação dos funcionários da OS em treinamento para fazer a regulação das internações pelo Sistema Cross (item 4.11).*
- *Conforme destacado pela Auditoria às fls. 14 da Peça 53, a SMS reconheceu a necessidade de revisão do plano de trabalho para constar os valores adequados para a despesa com Serviços de Terceiro – Remoção (item 4.15). No mais, vale registrar que:*
- *A OS declarou que, com exceção do corpo médico, todas as demais categorias possuíam vínculo empregatício regulado pela CLT. A lista nominal dos funcionários foi por ela fornecida, com a indicação do vínculo (item 4.9 – fls. 09 da Peça 36).*
- *Não há evidências de que houve falha/deficiência no suprimento de oxigênio na unidade (item 4.12 – fls. 13 da Peça 36).*
- *Não há evidências de que parte dos 110 leitos da unidade hospitalar não estivessem disponíveis para uso após a sua inauguração (item 4.13).*
- *Não há evidências de que tenha ocorrido falha de abastecimento de medicamentos e materiais médico-hospitalares, valendo, todavia, destacar as limitações atinentes à verificação do ocorrido à época, às restrições de informações do sistema de gerenciamento de estoques do HM Brigadeiro e à ausência de dados de consumo mensal dos itens (item 4.14).*

CONCLUSÃO

Do exposto, entendo que a presente Inspeção encontra-se em condições de ser submetida à apreciação do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator para conhecimento e deliberação.”

É o relatório.

VOTO

Trata o TC nº 10.400/2021 de procedimento de Inspeção instaurado em atendimento ao determinado à peça 3 destes autos, no sentido de analisar eventuais irregularidades no Hospital Municipal Brigadeiro, conforme matéria jornalística publicada pelo jornal Folha de São Paulo, em sua edição de 19.5.2021, informando que o Ministério Público irá investigar irregularidades no Hospital Brigadeiro envolvendo problemas estruturais e falta de alvará em unidade municipal de São Paulo (peça 4).

A **Secretaria de Controle Externo – SCE** apresentou minuciosa análise sobre as condições de funcionamento do Hospital Municipal Brigadeiro, o qual se aperfeiçoou após as manifestações da Secretaria Municipal de Saúde – SMS, contudo, concluindo ao final pela existência das irregularidades apontadas nos itens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.10, 4.11, 4.13, 4.14 e 4.15 do relatório final (peça 36).

Dentre referidos apontamentos, constam os seguintes achados:

- o Hospital Municipal Brigadeiro começou a operar sem o alvará da vigilância sanitária e sem a autorização do Corpo de Bombeiros. Destaca a **Auditoria** que a inauguração da unidade ocorreu em 11.02.2021 e que, ao menos, até 04.11.2022, data da última manifestação da Defesa nos autos (peças 68/74), a situação ainda não havia sido regularizada;
- a SMS não se pronunciou a respeito da não contratação das adaptações necessárias ao cumprimento das normas de segurança do Corpo de Bombeiros quando da reforma do Hospital Municipal Brigadeiro, ocorrida antes da sua inauguração;
- a Origem não apresentou plano de trabalho detalhado, com a expressa previsão dos serviços sob responsabilidade da Contratada, Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, e da SMS no objeto pactuado, nem a composição dos custos da proposta orçamentária. Isso impediu a verificação da adequação dos serviços à previsão contratual, tendo a Auditoria constatado que o tomógrafo locado pela SPDM teria ficado sem utilização por cerca de 3 (três) meses, o que implicaria para a Origem a obrigação de averiguar a responsabilização e/ou restituição dos valores pagos, considerando a ineficiência do recurso dispendido;
- a tabela de lotação de pessoal fornecida pela SPDM apresentou déficits de pessoal para cinco cargos/categorias profissionais em relação ao Plano de Trabalho. Questionadas a respeito, essa OS e a SMS apresentaram justificativas conflitantes;
- a Defesa não logrou demonstrar, por meio de documentos, a adequação do número de enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem ao número de leitos;
- os procedimentos adotados nos processos seletivos para a contratação da empresa Medtrust Serviços Médicos Ltda, para prestação de serviços médicos no HM

Brigadeiro, não atenderam ao Regulamento de compras e contratação de obras e serviços da SPDM;

- a contratação do médico cirurgião de sobreaviso não estava prevista no plano de trabalho;
- a Defesa não logrou comprovar a participação dos funcionários da SPDM em treinamento para fazer a regulação das internações pelo Sistema Cross;
- a SMS reconheceu a necessidade de revisão do plano de trabalho para constar os valores adequados para a despesa com Serviços de Terceiro – Remoção.

Concluiu, ainda, a Auditoria o seguinte:

- a SPDM declarou que, com exceção do corpo médico, todas as demais categorias possuíam vínculo empregatício regulado pela CLT. A lista nominal dos funcionários foi por ela fornecida, com a indicação do vínculo;
- não há evidências de que houve falha/deficiência no suprimento de oxigênio na unidade;
- não há evidências de que parte dos 110 leitos da unidade hospitalar não estivessem disponíveis para uso após a sua inauguração.
- não há evidências de que tenha ocorrido falha de abastecimento de medicamentos e materiais médico-hospitalares, valendo, todavia, destacar as limitações atinentes à verificação do ocorrido à época, às restrições de informações do sistema de gerenciamento de estoques do HM Brigadeiro e à ausência de dados de consumo mensal dos itens.

Como se infere dos autos, a SCE levantou infringências relativas à ausência de alvará da vigilância sanitária e de autorização do Corpo de Bombeiros junto Hospital Brigadeiro, não contratação das adaptações necessárias ao cumprimento das normas de segurança do Corpo de Bombeiros quando da reforma do referido nosocômio, falta de plano de trabalho pela OS contratada, déficits na tabela de lotação de pessoal fornecida, adequação do número de enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem ao número de leitos e procedimentos para a contratação de empresa.

No caso, a instrução processual confirma o teor da matéria jornalística e comprova a necessidade de correções junto ao referido Hospital, bem como perante a OS contratada.

Os contratos de gestão inserem-se no contexto de reformas administrativas advindas a partir da aprovação da EC nº 19/98 e marcadas pela reafirmação do princípio da eficiência no trato da coisa pública. Dentre os planos de reformas, merece destaque o processo de desestatização de serviços, a partir do qual o Estado, sem renunciar aos seus deveres perante a sociedade, afasta-se, total ou parcialmente, da execução direta de determinadas atividades, delegando-as a terceiros e passando a assumir um papel de caráter fiscalizador, exigindo daquele a que delega o serviço que sua atuação seja eficaz.

Na hipótese em exame, o quadro delineado demonstra inobservância ao princípio constitucional da eficiência administrativa, expresso no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, cujo objetivo principal é atingir uma nova modalidade de gestão por parte do Estado, menos burocrática e mais eficaz. Como bem destaca José dos Santos Carvalho Filho

“A descentralização administrativa nesse tipo de atividade pode propiciar grande auxílio ao governo, porque as organizações sociais, de um lado, têm vínculo jurídico que as deixa sob controle do Poder Público e, de outro, possuem a flexibilidade jurídica das pessoas privadas, distante dos freios burocráticos que se arrastam nos corredores dos órgãos públicos. Não obstante, entendemos que o sucesso do empreendimento depende de fator que, segundo temos observado, tem estado ausente ou deficiente nas atribuições do Poder Público, qual seja, o da fiscalização das entidades e do cumprimento de seus objetivos. Sem fiscalização, é fácil vislumbrar situações de descalbro administrativo, de desfiguração dos objetivos e, o que é pior, de crimes financeiros contra o governo.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30ª Ed., São Paulo: Atlas, págs. 471/474)

Para que possa desenvolver suas atividades com excelência, a administração deve se guiar pelo interesse público, agindo com o mínimo de cautela e fiscalizando os gastos com rigor, o que obviamente não se verifica quando se evidenciam infringências como as detectadas nestes autos.

A gestão em saúde deve garantir, através da melhor combinação dos recursos disponíveis, o funcionamento dos equipamentos mediante a adoção de ações eficientes, eficazes e efetivas que permitam atingir este objetivo. Nesse contexto, é necessário que a fiscalização seja ampla, implantando-se mecanismos que propiciem o acompanhamento, controle e avaliação dos serviços prestados pelos profissionais. E de outro lado, os contratados devem compreender que não se tratam de meros prestadores de serviços comuns.

Diante da atual situação financeira do país, com cortes consideráveis no investimento público, a eficiência da gestão em saúde é imprescindível, a fim de que não sejam suprimidos atendimentos e tratamentos por falta de recursos e para que estes sejam aplicados da melhor forma. Quando há falhas na entrega do serviço em saúde, todos os setores da sociedade são prejudicados, sendo certo, ainda, que cuidados ineficazes causam um sentimento de repulsa social, de desprestígio, gerando uma imagem prejudicial da administração.

Ante todo o exposto, **CONHEÇO PARA FINS DE REGISTRO DA INSPEÇÃO REALIZADA**, vez que alcançou seu objetivo de averiguar irregularidades no Hospital Municipal Brigadeiro, conforme matéria jornalística publicada pelo jornal Folha de São Paulo, em sua edição de 19.5.2021.

Expeça-se ofício dirigido à Secretaria Municipal de Saúde, informando-a das conclusões obtidas na presente Inspeção, para fins de adoção das medidas corretivas pertinentes, devendo o referido ofício ser acompanhado, além de cópia dessa decisão, de cópias dos relatórios inicial e final elaborados pela Auditoria desta Corte (respectivamente, peças 23 e 36).

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR