ACO-UTR-922/2024

Processo - TC/012757/2019
Contratante - Secretaria Municipal da Saúde
Contratada - Associação Saúde da Família – ASF
Acompanhamento da execução do Contrato de Gestão 02/2014-SMS.G/NTCSS
Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é o gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de Capela do Socorro, está de acordo com o Plano de Trabalho bem como a regularidade da prestação de contas

52ª Sessão Ordinária Não Presencial

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO DE GESTÃO. SMS Gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde. 1. É possível aceitar os efeitos financeiros tendo em vista o princípio da segurança jurídica, a inexistência da comprovação de qualquer forma de grave prejuízo ou danos ao erário, bem como de dolo, culpa, má-fé ou erro grosseiro por parte dos responsáveis. IRREGULAR. Votação unânime. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar irregular a execução do contrato de gestão analisado.

ACORDAM, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, RICARDO TORRES – Revisor e DOMINGOS DISSEI, em reconhecer os efeitos financeiros produzidos, tendo em vista o princípio da segurança jurídica, a inexistência da comprovação de qualquer forma de grave prejuízo ou dano ao erário, bem como de dolo, culpa, má-fé ou erro grosseiro por parte dos responsáveis.

Vencido, nesta parte, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM que, consoante declaração de voto apresentada, não se manifestou sobre os efeitos financeiros.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

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

São Paulo, 20 de março 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/mfl

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 19/07/2024 11:47:51 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 31/07/2024 18:02:08 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

eTCM n. 012757/2019

Interessado: Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde e Associação Saúde da Família

Objeto: Acompanhamento da execução do Contrato de Gestão (CG) nº 002/2014-SMS/NTCSS (peça 4, fls. 1/384), celebrado entre a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), e a Associação Saúde da Família (ASF), qualificada como organização social (OS), tendo por objeto o gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de Capela do Socorro, em consonância com as Políticas de Saúde do SUS e diretrizes da SMS e em conformidade com a descrição técnica prevista contratualmente.

EMENTA

EXECUÇÃO CONTRATUAL. SMS. **IRREGULAR** a execução do contrato de gestão em análise, reconhecendo, entretanto, os **EFEITOS FINANCEIROS PRODUZIDOS**, tendo em vista o princípio da segurança jurídica, a inexistência da comprovação de qualquer forma de grave prejuízo ou dano ao erário, bem como de dolo, culpa, má-fé ou erro grosseiro por parte dos responsáveis.

RELATÓRIO

Trata o presente de Acompanhamento da execução do Contrato de Gestão (CG) nº 002/2014-SMS/NTCSS (peça 4, fls. 1/384), celebrado entre a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), e a Associação Saúde da Família (ASF), qualificada como organização social (OS), tendo por objeto o gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Rede

Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de Capela do Socorro, em consonância com as Políticas de Saúde do SUS e diretrizes da SMS e em conformidade com a descrição técnica prevista contratualmente.

Adoto como relatório, com os ajustes pertinentes, a peça produzida pela Douta Secretaria Geral desta Corte por entender que o relatório produzido por aquele órgão registra as principais ocorrências da instrução processual destes autos até o presente momento:

> *"Tratam os presentes autos de Análise de Acompanhamento de Execução Contratual do Contrato de Gestão no 002/014-SMS.G/NTCSS, firmado pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e pela Organização Social Associação Saúde da Família (ASF), cujo objeto é o gerenciamento e a execução de ações e serviços de saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de Capela do Socorro, com período de vigência de 60 meses a partir de 08.09.14 e valor inicial para 12 meses de R$ 133.680.269,73.*
> *A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, peças 16 e 17, apresentou seu Relatório Preliminar de Acompanhamento de Execução Contratual concluindo pela existência de irregularidades.*
> *A Associação Saúde da Família – ASF, peça 45, em sua Resposta de Comunicação Processual requereu que seja declarada a regularidade da execução do Contrato de Gestão 002/2014/SMS, relevando-se as impropriedades apontadas.*
> *José de Filippi Júnior, peça 53, em Resposta de Comunicação Processual requereu sejam acolhidas as suas razões para que não sejam aceitos os apontamentos da fiscalização a respeito do contrato em tela, especialmente no tocante à sua responsabilidade, ou, subsidiariamente, que sejam aceitos os seus efeitos financeiros.*
> *A sra. Vera Lucia Anacleto Cardoso Allegro, peça 62, em sua Resposta de Comunicação Processual alegou ilegitimidade de parte passiva, alegando que não houve qualquer irregularidade*

em sua atuação no período de quinze dias em que substituiu as férias da efetiva Coordenadora de Saúde Sul, Sra, Sandra Maria Sabino Fonseca.

A Secretaria Municipal da Saúde – SMS, peça 88, em sua Resposta de Comunicação Processual enviou as informações prestadas pela Coordenadoria de Finanças e Orçamento - CFO; pela Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde - CPCS e Secretaria Executiva de Regulação, Monitoramento, Avaliação e Parcerias - SERMAP; e, pela Coordenadoria Regional de Saúde Sul.

A Equipe de Auditoria, peça 104, após analisar as justificativas apresentadas pelas Partes Interessadas, considerou superados apenas dois apontamentos, mantendo os demais.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE, peças 106 e 107, opinou pela irregularidade da Execução do Contrato de Gestão no 002/2014-SMS.G/NTCSS, firmado pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e Associação Saúde da Família (ASF), no período considerado na fiscalização, e sugeriu a intimação da sra. Sandra Maria Sabino Fonseca. Devidamente intimada, a sra. Sandra Maria Sabino Fonseca apresentou Resposta de Comunicação Processual, peça 113, alegando que não houve nenhum prejuízo à satisfação do interesse público, apenas uma irregularidade formal que passou a ser sanada.

A Equipe de Fiscalização, com a Defesa acrescida, apresentou nova Manifestação, peça 117, onde ratificou integralmente a conclusão alcançada na manifestação exarada à peça 104.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE, peças 119 e 120, reiterou suas conclusões anteriores, opinando pela irregularidade da Execução do Contrato de Gestão.

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, peça, requereu o acolhimento da execução, relevando-se as impropriedades formais, e, alternativamente, a aceitação dos efeitos financeiros produzidos.

Este é o breve relatório.

De iníco, a Equipe de Fiscalização apontou as seguintes irregularidades: 4.1. Os Termos Aditivos 012/2018 e 022/2018 não possuem data de assinatura, impossibilitando o devido controle e gerando insegurança jurídica (subitem 3.1).

4.2. Os Termos Aditivos 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25 e 26 foram lavrados em data posterior aos efeitos financeiros mencionados, de forma irregular, contrariando o art. 116 da LF 8.666/93 (subitem 3.1).
4.3. O Termo de Apostilamento 05/2015 tratou de alterações relativas ao uso de recursos financeiros do contrato, matéria que deveria ter sido tratada por meio de Termo Aditivo (subitem 3.1).
4.4. Não foram realizadas reuniões da CTA para os períodos de a) outubro a dezembro de 2014 e; b) janeiro a março de 2015, em contrariedade às cláusulas 2.2 e 6.6 do CG 002/2014 (subitem 3.2.1).
4.5. Não foi devidamente assinada a ata e nem registrada a data da reunião do CTA referente ao período de julho a setembro de 2016, em contrariedade à cláusula 6.6 do CG 002/2014 (subitem 3.2.1).
4.6. As reuniões do CTA referentes ao período de: a) outubro a dezembro de 2015; b) janeiro a março de 2016; c) abril a junho de 2016; d) outubro a dezembro de 2016; e) janeiro a março de 2017; f) abril a junho de 2017; g) julho a setembro de 2017; h) outubro a dezembro de 2017; i) janeiro a março de 2018; j) abril a junho de 2018; k) julho a setembro de 2018; l) outubro a dezembro de 2018; m) janeiro a março de 2019 não foram realizadas tempestivamente, em contrariedade à cláusula 6.6 do CG 002/2014 (subitem 3.2.1).
4.7. O relatório de análise de execução do CG 002/2014, de 20.12.16, referente ao exercício de 2015, é intempestivo, em contrariedade à cláusula 6.7 do CG 002/2014 (subitem 3.2.2).
4.8. Não foram analisados pela CAF os relatórios de execução financeira referentes aos exercícios de 2014, 2016, 2017, 2018, em contrariedade à cláusula 6.7 do CG 002/2014 (subitem 3.2.2).
4.9. Não foram realizadas avaliações da execução do CG/002 pela CAF, de forma semestral, em contrariedade à cláusula 6.7.1 do CG 002/2014 (subitem 3.2.2).
4.10. Não foi apresentado comprovante de apresentação à CAF dos relatórios de execução, em contrariedade ao artigo 8º, §2º da LM 14.123/2006 e à cláusula 4.1.9 do CG 002/2014 (subitem 3.2.3).

4.11. As comunicações referentes à aquisição de bens móveis foram intempestivas, em contrariedade à cláusula 3.3 do CG 002/2014 (subitem 3.2.4.3).
4.12. Parcela significativa dos bens constantes do relatório de inventário não possui número de identificação, o que denota um controle frágil sobre os bens móveis das unidades (subitem 3.2.4.4).
4.13. Em julho de 2019, existia déficit na equipe mínima prevista contratualmente, em contrariedade à cláusula 10.1.1.1 do CG 002/2014 (subitem 3.3.2).
4.14. Os processos de contratação da sociedade empresária Cor Line Sistema de Serviços Ltda. e da empresa Lógica Segurança e Vigilância EIRELI não foram realizados em conformidade com o regulamento de compras aprovado da contratada, em contrariedade à LM 14.132/2006 (subitem 3.4.2).
4.15. Houve 10 meses em que a execução foi mantida sem previsão orçamentária, de outubro de 2015 a julho de 2016, e com isso foram repassados R$ 25.214.208,32 sem previsão orçamentária, o que caracteriza descumprimento do item 7.2 e 7.2.2 do Contrato de Gestão (subitem 3.5.2).
4.16. As despesas de custeio do CG foram empenhadas no elemento de despesa 39 (Outros Serviços de Terceiros PJ), o que se mostra inadequado por envolver terceirização de mão-de-obra empregada em atividade-fim do objeto da contratação, constituindo infringência ao artigo 18, § 1º da LC 101/2000 (LRF) e ao MDF 8ª edição (subitem 3.5.4).
4.17. A despesa de R$ 9.209.555,08, empenhada em 2016 por meio da NE 54.351/2016, Natureza da Despesa 33509200, referese ao exercício 2015 e vai de encontro ao conceito de DEA, pois representa assunção de obrigação sem autorização orçamentária (operação de crédito), infringindo os artigos 37, 60 e 61 da LF 4.320/64, e o art. 37 inciso IV da LRF, (subitem 3.5.4).
4.18. Os empenhos emitidos no início de cada exercício não foram suficientes para cobrir as despesas previstas para o CG em cada ano, acarretando a necessidade de empenhos complementares, os quais, por vezes, foram efetuados após a realização mensal das despesas, infringindo os artigos 60 e 61 da LF 4.320/1964. A soma das despesas realizadas dessa forma

irregular perfaz um montante de R$ 612.217.948,37 (subitem 3.5.4).

4.19. São recorrentes os atrasos nos repasses financeiros à contratada pela SMS/PMSP (Quadro 14), em descumprimento à cláusula 7.3.1 do ajuste (subitem 3.5.4). 4.20. Foi verificada diferença de R$ 21.590,31 constando a maior na conta corrente do CG 002/2014, o que denota que a prestação de contas não é fidedigna (subitem 3.5.6 a). 4.21. Houve empréstimos de recursos financeiros entre contas de diferentes contratos de gestão sob gerenciamento da OS SPDM, contrariando a cláusula 7.1.5 do contrato de gestão (subitem 3.5.6).

4.22. As despesas realizadas referentes à Unidade Administrativa superaram em R$ 8.533.206,66 a previsão firmada nos instrumentos contratuais, em infringência aos itens 7.2.6 e 7.2.7 do Contrato de Gestão (subitem 3.5.7).

4.23. As dificuldades apontadas pela ASF que resultaram na alocação incorreta de gastos para as Unidades Administrativas prejudicam o correto acompanhamento da execução financeira do contrato e devem ser superadas pela SMS de modo a atender ao item 8.1 do contrato (subitem 3.5.7).

4.24. A forma adotada no CG 002/2014 para alocação das despesas não contempla a aplicação em cada contrato de gestão dos efetivos custos proporcionais. A forma estabelecida atualmentenão deixa claro qual parcela de serviços administrativos totais refere-se a cada contrato e, consequentemente, não permite a correta alocação de recursos aos contratos da PMSP, pois há outros ajustes que são compartilhados com demais entes federativos. (subitem 3.5.8).

4.25. O Manual de Execução Financeira do Contrato de Gestão adotado pela SMS não descreve a forma para alocação dos gastos da Unidade Administrativa, o que não possibilita a devida transparência dos gastos que podem ser considerados em tais rubricas e o adequado acompanhamento da utilização dos recursos envolvidos (subitem 3.5.8).

4.26. A SMS repassou indevidamente recursos previstos para Obras que foram utilizados na construção e implementação de unidade com estrutura de contêineres de metal (subitem 3.5.10).

4.27. Os valores executados na compra de equipamentos da unidade de Residência Terapêutica Capela do Socorro e nas

Obras da unidades Rede Hora Certa excederam os valores previstos para Investimento, respectivamente, em R$ 12.741,02 e R$ 30.652,00, caracterizando infringência aos itens 7.3.6 e 7.2.6 do contrato (subitem 3.5.10).

4.28. Foram utilizados R$ 3.967,00 na compra de Equipamentos do CAPS III Capela do Socorro, sem que tenha havido o repasse, utilizando recursos de custeio em infringência ao item 7.2.6 do contrato (subitem 3.5.10).

4.29. Foram realizados gastos de Investimentos no montante de R$ 536.615,93 sem que tenha havido previsão orçamentária e utilizando recursos de custeio em infringência aos itens 7.2.6 e 7.3.6 do contrato de gestão (subitem 3.5.10).

4.30. Os dados de equipe mínima constantes no sistema WebSAASS possuem divergências com a documentação comprobatória, demonstrando inconsistências do sistema, o que contraria a cláusula 4.1.4.4 do CG 002/2014 (subitem 3.6.1.1).

4.31. O desconto realizado no repasse de competência de janeiro de 2017, em relação à avaliação de produtividade foi intempestivo, uma vez que deveria ter sido realizado no mês subsequente às datas das reuniões da CTA que serviram de base para o desconto, em contrariedade à cláusula 10.2.4 do CG 002/2014 (subitem 3.6.2)

Primeiramente, sobre as questões preliminares arguidas de ilegitimidade de parte passiva, a Equipe de Auditoria demonstrou os períodos de atuação de cada interessado frente à execução em análise e individualizou a responsabilidade de cada um, respondendo assim:

Ao sr. José Filippi Júnior:

Sobre tal aspecto, considerando que a vigência do presente CG vislumbra período entre 2014 e 2019, registramos os períodos de mandatos dos Secretários Municipais da Saúde em tal interstício, consoante às respectivas publicações no Diário Oficial da Cidade de São Paulo – DOC (peça 102), o que não afasta a indicação do Sr. José de Filippi Junior como interessado no presente processo:

À Sra. Vera Lúcia Anacleto Cardoso Allegro:

No que tange ao pleito da Sra. Vera Lúcia Anacleto Cardoso Allegro, observe-se não ser possível sua eventual exclusão de indicação, posto que foi subscritora do referido TA 015/2018,

respondendo neste sentido pela Origem/Contratante, registrando que é procedente sua observação quanto a não constar apontamento sobre a execução do respectivo TA, porém frisamos que não trata a presente Auditoria da análise relativa à celebração do termo, posto que não é seu objeto específico, mas sim sobre a consequente execução e cumprimento das condições pactuadas.

Desta forma, concordando com o posicionamento da Equipe de Auditoria e reafirmado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE, opino pelo indeferimento do pedido de exclusão do polo passivo do presente TC de Acompanhamento de Execução.

Com relação ao primeiro apontamento, falta de assinatura nos Termos Aditivos 012/2018 e 022/2018, a Origem juntou os mesmos devidamente assinados, porém somente o TA 022/2018 constou com data de assinatura, permanecendo o TA 012/2018, sendo o presente apontamento retirratificado para constar somente essa ausência.

Com relação aos Termos Aditivos 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25 e 26 terem sido lavrados em data posterior aos efeitos financeiros, 4.2, embora a Contratada tenha alegado o risco de solução de continuidade dos serviços, a Equipe de Fiscalização ponderou que a celebração de termos com efeitos financeiros retroativos é tema atacado pelo Tribunal de Contas da União – TCU. Apontamento mantido. Sobre o Termo de Apostilamento 05/2015 ter tratado de matéria que devia ser vista por meio de Termo Aditivo, item 4.3, e Equipe de Fiscalização esclareceu a diferença entre os dois tipos de termos, sendo o primeiro destinado à atualização de valor contratual (reajuste), sem necessidade de publicação em Diário Oficial, e o segundo é o instrumento utilizado para promover, prorrogações, acréscimos ou supressões no objeto do contrato, com necessidade de publicação em Diário Oficial. Feitas tais considerações, a Equipe de Auditoria afirmou que as alterações promovidas deveriam ter sido formalizadas por meio de Termo Aditivo. Apontamento mantido. Ainda foi constatado que não foram realizadas reuniões da CTA para os períodos de outubro a dezembro de 2014 e de janeiro a março de 2015, item 4.4, apesar das justificativas das

Partes Interessadas, a Equipe de Fiscalização considerou que não se encontram disponíveis os mecanismos e resultados do monitoramento das metas qualitativas e quantitativas no período de transição do CG. Apontamento mantido.

Com relação a ata da data da reunião da CTA referente ao período de julho a setembro de não ter sido assinada e nem registrada, item 4.5, a Contratada informou que já solicitou à SMS o documento assinado, porém até o presente momento não obteve retorno. Como a irregularidade não foi sanada, o apontamento ficou mantido.

As reuniões da CTA que não foram realizadas tempestivamente referentes aos períodos indicados no apontamento 4.6, a Origem informou que se encontravam nos processos SEI que a Equipe de Fiscalização já tinha analisado sem localizar as atas e a Contratada apenas disse que tal controle diz respeito à atuação da SMS. Sem haver nenhuma regularização ou justificativa adequada, fica mantido, assim, o apontamento.

Também mostrou-se intempestivo o relatório de análise de execução do CG 002/2014 referente ao exercício de 2015, item 4.7, nesse ponto a Contratada, novamente, se limitou a dizer que se trata de uma atribuição da Secretaria Municipal da Saúde – SMS.

A Origem, por sua vez, informou que estava em processo de regularização e prevenção de situações incompatíveis com as diretrizes que norteiam a correta celebração e execução público-contratual, contudo os esclarecimentos trazidos não justificam e nem elidem a irregularidade. Apontamento mantido.

Igualmente, nos itens 4.8 (não foram analisados pela CAF os relatórios de execução financeira referentes aos exercícios de 2014, 2016, 2017, 2018) e 4.9 (não foram realizadas avaliações da execução do CG/002 pela CAF, de forma semestral), a Origem ressaltou, outra vez, que estava passando por um processo de restruturação e Contratada, de novo, atribuiu a responsabilidade a Contratante, ambas sem justificarem ou sanarem a irregularidade. Apontamento mantido.

Quanto ao item 4.10, que diz respeito à ausência de comprovante de apresentação à CAF dos relatórios de execução, a Equipe de Fiscalização frisou que não cabe a justificativa de que inexiste a obrigação contratual de

apresentação de protocolos de entrega dos Relatórios de Execução do CG, pois, por qualquer outro meio hábil, ainda que por mensagem de e-mail, deveria ter sido comprovado o cumprimento de sua obrigação de envio dos relatórios. Apontamento mantido.

Sobre o item 4.11, as Partes Interessadas acabram por reconhecer a ocorrência da irregularidade e a Equipe de Fiscalização retirratificou o apontamento para constar que, além de as comunicações de aquisição de bens móveis serem intempestivas, não houve apresentação dos inventários iniciais de várias unidades, os quais deveriam ser parte integrante do CG.

No item 4.12, a Origem simplesmente a existência de diversas instâncias responsáveis pelo processo de incorporação e controle dos bens, dizendo que deve haver a revisão de fluxos de atividades com integração entre sistemas a fim de aprimorar tal procedimento. A Contratada, novamente, atribui a responsabilidade à Contratante e, diante de esclarecimentos aptos a alterar o anteriomente decidido, fica mantido o apontamento de que parcela significativa dos bens constantes do relatório de inventário não possui número de identificação, o que denota um controle frágil sobre os bens móveis das unidades.

Foi verificado que, em julho de 2019, existia déficit na equipe mínima prevista contratualmente, item 4.13, a Equipe de Fiscalização verificou que, conforme o quadro de sua Manifestação, diversas variações entre os déficits, bem como casos de cargos para os quais não houve apontamento de desconto e outros para os quais não eram previstos descontos, mas ocorreram, tendo em vista ainda a pequena variação na totalização de horas efetivamente descontadas.

As Partes Interessadas, em suma, informaram que o déficit de equipe mínima foi apontado através do relatório da STS Capela do Socorro e encaminhado a CPCSS para o devido desconto.

A Equipe de Fiscalização compreendeu que o dispositivo de acompanhamento e desconto do descumprimento da equipe mínima, realizado tempestivamente, se presta a cumprir o papel de controle fixado contratualmente quanto a tal irregularidade, tornando o apontamento solucionado.

Segundo o item 4.14, os processos de contratação da sociedade empresária Cor Line Sistema de Serviços Ltda. e da empresa Lógica Segurança e Vigilância EIRELI não foram realizados em conformidade.
A Origem concordou que as contratações não foram realizadas na modalidade referida no regulamento de compras, mas alegou que o uso da modalidade Pregão Eletrônico é mais vantajosa para a Administração Pública pois permite a negociação dos preços para um valor mais baixo.
Já a Contratada, entre outras considerações, argumentou que as Organizações Sociais não estão adstritas a seguir com as modalidades licitatórias na Lei nº 8.666/93 – a par da decisão favorável da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF – , mas também não significa que as referidas modalidades não podem ser utilizadas, principalmente quando demonstrada sua vantajosidade.
A Equipe de Fiscalização manteve o apontamento destacando que:
"Entendemos não ser justificável argumentar a flexibilidade como elemento norteador para transgredir o regulamento existente, cuja validade é autenticada pelo Conselho de Administração da Contratada, bem como pela Origem, que o formaliza por meio da publicação no Diário Oficial, posto que assim o fosse, perderia o sentido sua existência e formalização, caso a Contratada passe a decidir arbitrariamente pela inovação de modalidades em contraponto ao regulamento; posto que se assim quisesse ampliar as modalidades, não estaria impedida, desde que devidamente procedesse à aprovação e ao encaminhamento das alterações no regulamento, para assim poder passar a utilizar-se de dispositivos diversos para contratação de serviços. "

Item 4.15, constatou-se que por 10 meses a execução foi mantida sem previsão orçamentária, a Origem simplesmente informou que o atraso ocorreu no antigo NTCSS e, dada a ausência de justificativas para a irregularidade, o apontamento fica mantido. Houve o empenhamento de despesas de custeio do CG no elemento de despesa 39 (Outros Serviços de

Terceiros PJ), indevidamente envolvendo terceirização de mão-deobra empregada em atividade-fim do objeto, item 4.16.
As Partes Interessadas tentaram justificar a regularidade do ato por se tratar de contratos de gestão, que, segunda as Defesas apresentadas, são instrumentos utilizados pelo Poder Público para alcançar eficiência administrativa e promover uma melhor prestação dos serviços e consequente bem-estar social.
A Equipe de Auditoria, após detalhado e preciso estudo do tema, arrematou com a seguinte explanação para manter o apontamento:
"De todo o exposto, reformamos a conclusão inicial, retirratificando o apontamento para constar que, para além da eventual inadequação no uso do elemento de despesa, como a totalidade dos valores de custeio são registrados na natureza de despesa "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica", a Municipalidade deixa de considerar como gastos de pessoal parte significativa dos recursos aplicados nos serviços prestados pela Contratada, procedimento que cria deficiências na evidenciação dos gastos com pessoal, prejudicando o controle pretendido por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, especialmente face ao contido no Artigo 18, § 1.º da LC n.º 101/2000, e em desacordo com a 8.ª edição (e seguintes) do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, válido para o exercício de 2018, restando todavia excepcionada tal consideração até 2020, sendo obrigatória para o cômputo da despesa total com pessoal a partir de 2021, consoante à Portaria n.º 233/2019, do Ministério da Economia."

O item 4.17 indica que houve assunção de obrigação sem autorização orçamentária, apesar da Defesas levarem a considerar tal caso como DEA, a Equipe de Fiscalização retirratificou o apontamento para constar que houve empenho de DEA em desacordo com seu conceito de utilização, pois representou assunção de obrigação sem a tempestiva autorização orçamentária. Apontamento retirratificado.
Verificou-se que os empenhos emitidos no início de cada exercício não foram suficientes para cobrir as despesas previstas para o CG em cada ano, item 4.18.

A Origem entendeu que a despesa estava respaldada através do despacho autorizatório, pois alegou que o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Nesse sentido, a Equipe de Fiscalização esclareceu que importante destacar que o se questiona aqui não é a ausência de respaldo para realização de despesa, mas sim a realização de empenhos relativos a competências anteriores a sua emissão e pagamento, prejudicando o fluxo normal da realização da despesa pública. Apontamento mantido.

Em relação ao apontamento 4.19, que diz que eram recorrentes os atrasos nos repasses financeiros à contratada pela SMS/PMSP, a Origem disse que compete às Coordenadorias Regionais de Saúde a aprovação e autorização de despesas dos Planos de Trabalho e aditamentos, restando à CPCSS as atividades de fiscalização e prestação de contas.

O Sr. José de Filippi Junior, por sua vez, alegou que não há demonstração de que os eventuais atrasos da Secretaria Municipal de Saúde na realização dos repasses à Organização Social tenha gerado algum prejuízo à contratada ou à execução do serviço.

A Contratada se eximiu da responsabilidade atribuindo tal função à Administração Pública e, sem respostas capazes de justificar a irregularidade, o apontamento fica mantido.

A fragilidade da prestação de contas foi verificada no item 4.20, pela diferença a maior de R$ 21.590,31 na conta corrente do CG 002/2014, sendo que a Origem afirmou que em nenhum momento verificou a diferença apontada.

A Equipe de Auditoria, após analisar as ressalvas, retirratificou o apontamento anterior para constar a identificação da diferença de R$ 375,00.

Houveram empréstimos de recursos financeiros entre contas de diferentes contratos de gestão sob gerenciamento da OS SPDM, item 4.21, sendo que a Contrada disse que esses se devem aos recorrentes atrasos nos repasses, conforme acima identificado pela Equipe de Fiscalização.

A Equipe de Auditoria, em razão da ausência de elementos que afastem o descumprimento à cláusula 7.1.5 do CG pela

ocorrência de empréstimos entre contratos distintos, retirratificou o apontamento, alterando somente a menção indevida da OS SPDM, para constar a ASF.

Foi constatado que as despesas realizadas referentes à Unidade Administrativa superaram a previsão firmada nos instrumentos contratuais, item 4.22, segundo a Contratada isso se deu em razão dos novos serviços incluídos por meio de Termos Aditivos.

A Equipe de Fiscalização entendeu que a existência de significativa diferença na aplicação de recursos, especialmente os relativos às Despesas com a Unidade Administrativa, em montante de R$ 8.533.206,66, configura a extrapolação superior a 26% do valor pactuado, resultando em infringência às cláusulas 7.2.6 e 7.2.7 do CG. Apontamento mantido.

No item 4.23 a Origem somente reforçou que as dificuldades apontadas pela ASF e que resultaram na alocação incorreta de gastos para as Unidades Administrativas prejudicaram o correto acompanhamento da execução financeira do contrato. Apontamento mantido.

No apontamento 4.24 não houve apresentação de justificativas, prevalecendo o entendimento de que a forma adotada no CG 002/2014 para alocação das despesas não contempla a aplicação em cada contrato de gestão dos efetivos custos proporcionais. Apontamento mantido.

Com relação ao item 4.25, o o Sr. José de Filippi Junior disse entender que não se trata de um apontamento, mas sim um recomendação de aprimoramento e que sugestões dessa natureza são absolutamente naturais, se se tem em conta que o acúmulo da experiência com contratos dessa natureza.

Todavia, a Equipe de Fiscalização manteve sua conclusão de que o Manual de Execução Financeira do Contrato de Gestão adotado pela SMS não descreve a forma para alocação dos gastos da Unidade Administrativa, o que não possibilita a devida transparência dos gastos. Apontamento mantido.

A Secretaria Municipal da Saúde - SMS repassou indevidamente recursos previstos para Obras que foram utilizados na construção e implementação de unidade com estrutura de contêineres de metal, iem 4.26.

A Contratada alegou que a autorização para utilização dos recursos públicos deu-se por apostilamento, considerando que

as ações da entidade para implantação da unidade UBS Cantinho do Céu se deram em prol da assistência aos usuários do SUS e não há notícia de prejuízos ao Erário.
A Equipe de Auditoria manifestou concordância com as justificativas da Contratada, no sentido de estar a construção de nova unidade (complementar) amparada pelos termos do documento celebrado. Apontamento superado.
Sobre os valores executados na compra de equipamentos da unidade de Residência Terapêutica Capela do Socorro e nas Obras da unidade Rede Hora Certa terem excedido os valores previstos para Investimento, item 4.27, a Origem alegou que estão dentro dos valores totais repassados a título de investimentos, sendo que foram repassados R$5.956.668,62 e executados R$5.411.997,23.
A Equipe de Fiscalização assinalou que a manifestação da Origem ao analisar somente a totalização dos valores em nada contribui para esclarecer as irregularidades identificadas, e ainda complementou que a atenção aqui evocada refere-se ao cumprimento dos respectivos termos contratuais, tendo-se ainda que não há nos autos eventual complementação da CRS Sul, conforme indicado em sua manifestação.
Conclui pela manutenção do apontamento dizendo:
"Haja vista que o caso concreto acima explicitado demonstra que não houve obediência ao acordado no TA n.º 004/2016, haja vista que o valor realizado extrapolou o determinado na peça contratual. Nesse sentido, retirratificamos o apontamento anterior para fazer constar que os valores executados na compra de equipamentos da unidade Residência Terapêutica Capela do Socorro e nas obras da unidade Rede Hora Certa excederam os valores previstos contratualmente para realização de Investimentos, respectivamente, em R$ 1.084,12 e R$ 30.652,00, caracterizando infringência às cláusulas 7.2.6 e 7.3.6 do CG."

Também foram utilizados R$ 3.967,00 na compra de Equipamentos do CAPS III Capela do Socorro, sem que tenha havido o repasse, utilizando recursos de custeio, item 4.28, a Origem utilizou as mesmas justificativas do apontamento anterior.

A Contratada, por sua vez, rebateu que a conclusão exarada pela Equipe de Fiscalização não condiz com o efetivo manejo dos recursos de investimento aportados para a entidade e que não foram utilizados recursos na compra de equipamentos do CAPS III Capela do Socorro sem que tenha havido o repasse.
A Equipe de Auditoria, em vista que tal execução deu-se abaixo do valor previsto e repassado, e em data posterior à realização do repasse, retificou o apontamento.
No item 4.29 verificou-se a realização de gastos de Investimentos no montante de R$ 536.615,93 sem que tenha havido previsão orçamentária e utilizando recursos de custeio.
A Origem novamente afirmou que as despesas estão dentro dos valores totais repassados a título de investimentos, onde foram repassados R$5.956.668,62 e executados R$5.411.997,23. A explicação da Contratada foi considerada procedente, a respeito da nomenclatura da UBS Jd. Lucélia que passou a se chamar UBS Shangrilá/Ellus, de modo que as despesas realizadas encontram-se corretamente abaixo dos valores.
Porém, as despesas de Equipamentos registradas como sendo relativas à Coordenação Técnico Administrativa tiveram o registro incorreto junto ao WebSAASS, sendo que a Equipe de Auditoria concluiu assim:
"Desta feita, retirratificamos o apontamento para constar que foram realizadas despesas com investimentos sem a correspondência contratual, no montante de R$ 307.603,59, dos quais R$ 284.267,41 encontram-se alocados indevidamente na unidade "Coordenação Técnico Administrativa", em infringência às cláusulas 7.2.6 e 7.3.6 do CG, corroborando ainda o fato de que as informações registradas no WebSAASS não correspondem à realidade da realização de despesas, em contraponto à cláusula 8.1 do CG."

Da mesma forma, os dados de equipe mínima constantes no sistema WebSAASS possuem divergências com a documentação comprobatória, demonstrando inconsistências do sistema, item 4.30. A Origem informou que a equipe mínima do Contrato de Gestão (CG) é cadastrada no sistema Websaass de acordo com o cargo do profissional e sua carga horária semanal, conforme indicado no CG /Termo Aditivo.

Já com a resposta e as indicações da Contratada, a Equipe de Fiscalização conseguiu separar os casos de divergências em função da possível responsabilização, à qual parte caberia a competência de sua regularização ou esclarecimento, e manteve o apontamento.
Por fim, o item 4.31 trata do desconto intempestivo realizado no repasse de competência de janeiro de 2017, em relação à avaliação de produtividade.
A Origem apenas mencionou que os descontos, embora intempestivos, foram realizados.
A Contratada se limitou a dizer que os trâmites e o prazos que envolvem descontos nos repasses são atribuições do Gestor Municipal.
Assim, sem elementos que alterem a conclusão inicial, a Equipe de Fiscalização manteve o apontamento.
Por todo o exposto, opino, s.m.j., pelo não acolhimento da Execução Contratual do Contrato de Gestão no 002/014-SMS.G/NTCSS, firmado pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e pela Organização Social Associação Saúde da Família (ASF), em razão dos apontamentos alcançados pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle. É o que submeto à apreciação de Vossa Senhoria."

Ao fim da instrução processual o Secretário Geral, em sua manifestação (peça 128) acompanhou o parecer elaborado.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento o Acompanhamento da Execução de Acompanhamento da execução do Contrato de Gestão (CG) nº 002/2014-SMS/NTCSS (peça 4, fls. 1/384), celebrado entre a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e a Associação Saúde da Família (ASF), qualificada como organização social (OS), tendo por objeto o gerenciamento e execução das ações e serviços de

saúde em unidades de saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de Capela do Socorro, em consonância com as Políticas de Saúde do SUS e diretrizes da SMS e em conformidade com a descrição técnica prevista contratualmente.

De início, deixo de analisar aspectos relativos à formalidades na lavratura de Termos de Aditamento ao referido Contrato de Gestão, tendo em vista que os objetivos relacionados ao instrumento processual de acompanhamento de execução contratual não se prestarem a análise formal destes instrumentos.

Cumpre ressaltar que o Contrato de Gestão ora em julgamento decorreu do Segundo Ciclo de parcerias com as organizações da sociedade civil para a prestação dos serviços de saúde no município de São Paulo.

Este Plenário, no ano de 2023, debateu de maneira aprofundada processos relativos aos contratos de gestão do segundo ciclo de parcerias com organizações sociais na área da saúde no julgamento dos TCs nºs 004812/2014, 211/2015, 1033/2018, 2926/2018, 9139/2017, 13202/2017, 9093/2017, 222/2015, 7693/2017, 221/2015, 4819/2014, 004816/2014, 4691/2018 e 5246/2018, bem como no julgamento dos processos TCs n°s. 222/2014, 1.055/2017 e 656/2017, todos de relatoria do então Conselheiro Maurício Faria.

Nos referidos julgamentos, divergi do Nobre relator no que fui acompanhado pelos Eminentes Conselheiros Roberto Braguim e Domingos

Dissei no entendimento de que, malgrado as diversas fragilidades na fiscalização dos serviços prestados pelas OSs, ausência de reuniões da CTA, inconsistências nos sistemas de controle da prestação dos serviços, as execuções contratuais comportavam aceitação dos efeitos financeiros tendo em vista a realidade fática da prestação dos serviços, bem como os avanços percebidos em relação ao primeiro ciclo dos Contratos de Gestão com as Organizações da Sociedade Civil.

Ante o exposto e, em convergência com meu posicionamento anterior sobre a mesma matéria, **JULGO IRREGULAR** a execução do contrato de gestão em análise, reconhecendo, entretanto, os **EFEITOS FINANCEIROS PRODUZIDOS**, tendo em vista o princípio da segurança jurídica, a inexistência da comprovação de qualquer forma de grave prejuízo ou dano ao erário, bem como de dolo, culpa, má-fé ou erro grosseiro por parte dos responsáveis.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 04/04/2024 09:45:40 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item 9

e-TCM 12757/2019

Interessados: Secretaria Municipal da Saúde (SMS) e Associação Saúde da Família.

Objeto: Acompanhamento - Execução Contratual - Verificar se o Contrato de Gestão 02/2014-SMS.G/NTCSS, cujo objeto é o gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de Capela do Socorro, está de acordo com o Plano de Trabalho bem como a regularidade da prestação de contas (FHMC).

Relator: Conselheiro João Antonio

Revisor: Conselheiro Ricardo Torres

DECLARAÇÃO DE VOTO

Consubstanciado nas manifestações técnicas, *não acolho* a execução do Contrato de Gestão nº 02/2014-SMS.G/NTCSS, em virtude das irregularidades constatadas no período fiscalizado, não obstante superados os apontamentos relativos

aos itens 4.13 e 4.26, bem como retificado o item 4.28 do Relatório de Execução Contratual elaborado por SCE.

TCM, 18 de março de 2024.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2024.03.18 10:36:02 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Vice-Presidente.

FR/RB.