Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo	-	TC/020815/2019
Denunciante	-	Denunciante protegido por força das Leis 12.527/2011 e 13.460/2017
Denunciadas	-	Secretaria Municipal da Saúde e Organização Social Associação Saúde da Família – ASF
Objeto	-	Denúncia recebida pela Ouvidoria deste Tribunal (Demanda 20190312C), sobre supostas irregularidades praticadas pelo Coordenador Administrativo apontado como responsável pela gestão financeira dos Contratos de Gestão 01/2014-SMS.G/NTCSS e 02/2014-SMS.G/NTCSS, cujos objetos são, respectivamente, o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde na região de Parelheiros e da Capela do Socorro

31ª Sessão Ordinária Não Presencial

DENÚNCIA. SMS. Verificação de supostas irregularidades praticadas pelo Coordenador Administrativo apontado como responsável pela gestão financeira dos Contratos de Gestão. CONHECIDA. Votação por maioria. IMPROCEDENTE. 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, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDUARDO TUMA – Relator, nos termos de seu relatório e voto, MAURÍCIO FARIA – Revisor e DOMINGOS DISSEI, em conhecer da denúncia interposta, em nome do interesse público envolvido.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM que, consoante declaração de voto apresentada, não conheceu da denúncia, tendo em vista o não atendimento dos pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 55, inciso IV, § 1º, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

ACORDAM, quanto ao mérito, à unanimidade dos votantes, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento das formalidades legais, destacando a instituída no artigo 58 do Regimento Interno desta Corte, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 23 de março de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator
ROBERTO BRAGUIM – Conselheiro, com declaração de voto

/affo

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 20/04/2022 16:02:14 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 27/04/2022 10:54:14 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

31ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL – PLENO

Item 5º

5)TC 20.815/2019 - Denunciante protegido por força das Leis n.ºs 12.527/2011 e 13.460/2017 - Secretaria Municipal da Saúde e Organização Social Associação Saúde da Família - ASF - **Denúncia** recebida pela Ouvidoria deste Tribunal (Demanda 20190312C), sobre supostas irregularidades praticadas pelo Coordenador Administrativo apontado como responsável pela gestão financeira dos Contratos de Gestão 01/2014-SMS.G/NTCSS e 02/2014-SMS.G/NTCSS, cujos objetos são, respectivamente, o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde na região de Parelheiros e da Capela do Socorro (JT) (Processo Eletrônico)

RELATÓRIO

Trata-se de demanda recebida pela Ouvidoria deste Tribunal, relativamente à denúncia de supostas irregularidades nos Contratos 001/2014 e 002/2014, cujo objetos são, respectivamente, o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de Parelheiros e o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades da saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de Capela do Socorro.

A denúncia, encaminhada à Ouvidoria, foi formulada pelo Conselho Gestor de Saúde e efetuada de forma não identificável. O detalhamento da denúncia está na peça 2, endereçada ao Ministério Público, à Câmara Municipal de São Paulo e a este Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Foram expedidos ofícios à SMS (Ofício SSG-GAB nº 11217/2019 – Peças 11 e 16) e à organização Associação Saúde da Família (Intimação nº 2837/2019 – Peças 12 e 15), para eventual manifestação acerca do conteúdo da exordial.

A SMS informou (peça 18) que o objeto da presente denúncia está sendo analisado em âmbito de apuração preliminar, no bojo do Processo SEI nº 6018.2019/0046054-2 (peça 26).

A Organização Social Associação Saúde da Família (ASF) prestou os esclarecimentos pertinentes à denúncia (peça 19) e encaminhou uma série de documentos (peça 20).

A SFC lavrou o Relatório Preliminar de Denúncia (Peça 27), momento em que apresentou a seguinte análise para cada item alegado pelo denunciante (peça 2).

2.1. Gastos desarrazoados com a manutenção de subsedes na execução dos Contratos de Gestão. A Associação Saúde da Família possuiria sede própria, com estrutura para absorver a contratação de funcionários e administração dos contratos. Os valores despendidos com as sub-sedes, notadamente para os Contratos da Região Sul - Capela do Socorro e

Parelheiros - poderiam ser aplicados em reformas, adequação de mobiliário e aplicação em outros serviços.

SFC: *Quanto a esse ponto, verifica-se que os Contratos de Gestão nºs 001/2014 e 002/2014 preveem na cláusula 7.1.1 de ambos, a existência de um CNPJ próprio para cada região e por conseguinte, um estabelecimento distinto para cada ajuste*.

A Especializada sugeriu ainda que a OS seja instada a apresentar as seguintes informações, para posterior análise conclusiva pela Auditoria deste ponto da denúncia:

> • *Quantas e quais subsedes administrativas a entidade possui e para gerenciamento de quais contratos;*
>
> • *Relação de cargos e salários de pessoal lotado em cada subsede, com descrição das atribuições correspondentes;*
>
> • *Demonstrativo detalhado das despesas de cada subsede;*
>
> • *Informar qual parcela das despesas com coordenação técnico administrativa se refere a despesas institucionais e as despesas com a subsede administrativa de cada contrato.*

2.2. Gerenciamento dos contratos de Gestão nºs 001/2014 e 002/2014 - Capela do Socorro e Parelheiros, pelo Sr. P.F.C., percebendo aproximadamente R$ 30.000,00 dos dois contratos, valor superior que o salário do Prefeito.

Para este item a Especializada trouxe a seguinte informação:

> *Preliminarmente, registramos que não há, no Município de São Paulo, legislação que estabeleça o subsídio do Prefeito como teto para remuneração a ser percebida pelos empregados da Organização Social, a exemplo do que ocorre nos contratos de gestão do Estado de São Paulo, em que o art. 2º, I, a do Decreto nº 62.528/17 fixa o subsídio do governador como limite máximo remuneratório.*
>
> *(...)*
>
> *Entretanto, não foram apresentados pela ASF dados sobre os rendimentos auferidos pelo servidor junto à organização social para verificação da aderência à previsão do disposto na cláusula 4.2.4 do Contrato de Gestão, quanto à compatibilidade com valores de mercado no município de São Paulo. Dessa forma, sugerimos que a OS seja instada a apresentar a folha de pagamento do servidor, de janeiro a dezembro de 2019, bem como descrição das atribuições exercidas, para possibilitar a análise conclusiva deste ponto pela Auditoria.*

2.3. O Sr. P.F.C. também seria servidor público municipal com cargo de Analista de Saúde III - ativo, e nesse sentido, estaria cumulando rendimentos de maneira ilícita; O Sr. P.F.C. é lotado em unidade de saúde e possivelmente seria coordenador dele mesmo, pois o

gerente da unidade é subordinado a ele; O Sr. P.F.C. teria acumulado funções como servidor público e como Coordenador Regional dos dois Contratos de Gestão da região Sul, executados pela ASF - Capela do Socorro e Parelheiros - administrando mais de 209 milhões, o que poderia colocar em dúvida a licitude da seleção, visto que é funcionário público.

Alegações da Especializada:

> *(...) tal procedimento encontra respaldo legal no art. 16, § 2º e 3º da LM nº 14.132/06. Ademais, no relatório final apresentado pela Comissão Permanente de Averiguação Preliminar concluiu-se "[...] pela regularidade funcional do servidor P.F.C. [...]" (fl. 51 da peça 26). Por amparo legal nesse sentido, é improcedente a denúncia quanto aos aspectos abordados nesse item.*

2.4. O Sr. P.F.C. já teria sido alvo de investigação anterior de desvio de dinheiro na Administração Pública.

Assim entendeu a Especializada:

> *O denunciante apresenta uma notícia, datada de 11.02.2014, em que a OSCIP Via pública estaria sendo investigada pelo Ministério Público de São Paulo, por desvios de recurso em parceria firmada na gestão do ex-prefeito Gilberto Kassab e o Sr. P.F.C. pertenceria aos quadros da Entidade e também do município.*
>
> *Da notícia apresentada pelo denunciante, não há o relato de nenhum fato concreto em desfavor do servidor de modo a imputar sua conduta em algum ilícito administrativo, cível ou penal. O fato de ter havido uma investigação contra o servidor não representa, por si só, hipótese de perda de cargo ou função.*
>
> *Com efeito, por falta de demonstração de materialidade por parte do denunciante, é improcedente a denúncia nesse aspecto.*

Ao final, assim concluiu a Subsecretaria de Fiscalização e Controle em relação à denúncia em análise;

> ***3. CONCLUSÃO***
>
> *À luz das análises efetuadas, concluímos, em sede de análise preliminar:*
>
> *• **Improcedentes** os itens 2.3 e 2.4;*
>
> *• **Prejudicados** os itens 2.1 e 2.2, no presente momento, sugerindo ao Exmo. Conselheiro Relator que a Organização Social seja instada a apresentar, para análise conclusiva da auditoria, as seguintes informações:*
>
> *- Quanto ao item 2.1: quantas e quais subsedes administrativas a entidade possui e para gerenciamento de quais contratos de gestão; relação de cargos e salários de pessoal lotado em cada subsede, com descrição das atribuições correspondentes; demonstrativo detalhado das despesas de cada subsede; e*

informar qual parcela das despesas com coordenação técnico administrativa se refere a despesas institucionais e a despesas com a subsede administrativa de cada contrato.

- Quanto ao item 2.2: folha de pagamento do servidor P.F.C. de janeiro a dezembro de 2019 e descrição das atribuições por este exercidas na Organização Social.

Encaminhado os autos para a AJCE - Assessoria Jurídica de Controle Externo, esta, em sua manifestação (peças 29 e 30), acompanhou o posicionamento da Auditoria, relativo aos itens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4.

A d. PFM – Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 33) apresentou manifestação relativa a processo, partes e objetos distintos do que ora se analisa.

Por fim, a Secretaria Geral, em conclusão, assim propugnou:

Diante do exposto, opino pela possibilidade de ser conhecida a Denúncia em tela, não obstante a ausência de cumprimento dos requisitos previstos regimentalmente, tendo em vista que os autos já se encontram instruídos, devendo ser homenageado o princípio da primazia do mérito.

Quanto ao mérito, opino pela total improcedência da Denúncia, nos termos da manifestação expendida pela Auditoria quanto aos itens 2.3 e 2.4, bem como em razão da falta de provas que pudessem caracterizar eventual irregularidade no tocante aos itens 2.1 e 2.2.

Após tal manifestação, os autos foram remetidos para a Procuradoria e esta requereu que a presente denúncia fosse julgada improcedente no que tange aos ítens 2.3 e 2.4 e prejudicada em relação ao ítens 2.1 e 2.2.

A Secretaria Geral, em nova manifestação concluiu:

"*pelo conhecimento da Denúncia e, no mérito, opino pela improcedência dos pontos suscitados nos itens 2.3 e 2.4, e, quanto àqueles suscitados nos itens 2.1 e 2.2, na mesma direção do posicionamento da Coordenadoria IV, entendo por prejudicados."*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de demanda recebida pela Ouvidoria deste Tribunal, relativamente à DENÚNCIA de supostas irregularidades nos Contratos 001/2014 e 002/2014, cujo objetos são, respectivamente, o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de Parelheiros e o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades da saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de Capela do Socorro.

Preliminarmente, a denunciada (peça 19) Organização Social Associação Saúde da Família (ASF) alegou que se trata de procedimento iniciado em decorrência de uma denúncia exarada, supostamente, pelo Conselho Gestor.

Segundo apontou em sua defesa, "*a denúncia é carreada de dúvidas no que refere a autoria, principalmente em virtude da manifestação do próprio Conselho Gestor, (...) em que expressamente dispõe que não houve qualquer deliberação formal ou encaminhamento ao colegiado pleno frente a condição funcional do Sr. Paulo Fernando Capucci, tampouco sobre condutas e modelo de organização regional da OS ASF*".

E continua: "*Diante disso, não se pode afirmar que a autoria da denúncia é verdadeira, portanto, prosseguir com uma acusação fundada em documento apócrifo, isto é, suspeito quanto sua autenticidade, parece utilizar-se indevidamente dos meios previstos de controle*".

Quanto à admissibilidade, portanto, verifica-se que a Representação não preenche inteiramente os requisitos estabelecidos no art. 55 deste Tribunal de Contas.

De fato, a denúncia, que consta como sendo do Conselho Gestor de Saúde, foi efetuada de forma não identificável, assemelhando-se à denúncia anônima.

Entretanto, quanto à admissibilidade, mesmo quando a denúncia é anônima (o que, em tese, refletiria no não preenchimento de requisito de admissibilidade da representação prevista no Regimento Interno desta Colenda Corte de Contas), o Egrégio Plenário já se manifestou pela possibilidade de, em nome do interesse público a ser alcançado, conhecer dos fatos narrados para avaliação. É o que se depreende, por exemplo, do V. Acórdão proferido no TC/000264/2015:

> **ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em afastar a preliminar arguida pela D. Procuradoria da Fazenda Municipal, visto que interpretando o art. 55, inciso IV, do Regimento Interno desta Corte de Contas, à luz do que dispõe a Constituição Federal, o caráter anônimo da denúncia não é fator que obsta a realização de trabalhos de auditoria, de forma cuidadosa, para apuração dos fatos.**

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a competência do Tribunal de Contas para realizar uma fiscalização independente a partir de delação anônima, questão essa apreciada no Mandado de Segurança nº 24.369-MC/DF, DJ 16/10/2002, extraindo-se da decisão proferida pelo Ministro Relator Celso de Mello o seguinte trecho:

> ***Vê-se, pois, não obstante o caráter apócrifo da denúncia, que, tratando-se de comunicação de fatos revestidos de aparente ilicitude, existiria possibilidade de o E. Tribunal de Contas da União adotar medidas destinadas a esclarecer a idoneidade das alegações de irregularidades que lhe foram transmitidas, em atendimento ao dever estatal de fazer prevalecer - consideradas razões de***

interesse público - a observância do postulado ético-jurídico da moralidade administrativa e da legalidade.

A partir dos indícios de irregularidade apresentados, foi dado andamento para apurar, de forma técnica, se eram verídicos os fatos noticiados em denúncia que pode ser enquadrada dentro da tese de anonimidade. Todas as etapas da fase de instrução foram observadas, inclusive com oportunidade aos agentes públicos para o exercício do contraditório e da ampla defesa. Portanto, evidente que a falta de pressupostos de admissibilidade da denúncia oferecida de forma praticamente anônima não obsta a instauração de procedimento próprio visando analisar os atos administrativos objeto dos fatos expostos como irregulares.

Diante do exposto, conheço da Denúncia em tela, não obstante a ausência de cumprimento dos requisitos previstos regimentalmente.

No que concerne ao mérito, em análise um pouco mais aprofundada sobre a dinâmica do desenvolvimento das atividades e execução de ações dos contratos de gestão, assim como em relação às normas que disciplinam o funcionalismo público da Administração Pública Municipal, não logrou sustentar-se. Senão vejamos.

Os Contratos de Gestão nºs 001/2014 e 002/2014 preveem na cláusula 7.1.1 de ambos, a existência de um CNPJ próprio para cada região e por conseguinte, um estabelecimento distinto para cada ajuste, justificando, portanto, a existência e manutenção das respectivas subsedes.

No que concerne à denúncia que o Sr. Paulo Fernando Capucci recebe remuneração por dois contratos de Gestão, com valor superior ao do salário do Prefeito, também não deve prosperar, tendo em vista que não só restou comprovado que recebe valores por um único Contrato de Gestão, como não há, no Município de São Paulo, legislação que estabeleça o subsídio do Prefeito como teto para remuneração a ser percebida pelos empregados de Organizações Sociais, sendo o valor percebido mensalmente compatível com o cargo exercido.

Com relação ao vínculo do Sr. Paulo Fernando Capucci com a Municipalidade, este tema foi objeto de análise em âmbito de apuração preliminar, nos termos do artigo 201, da Lei Municipal 8989/79, disciplinado pelo Decreto Municipal 43.233/03, em seus artigos 96 a 102. O Processo Administrativo c o de número 6018.2019/0046054-2, já com relatório conclusivo.

Tal questão encontra respaldo legal no art. 16, § 2º e 3º da Lei Municipal nº 14.132/06. Ademais, no relatório final apresentado pela Comissão Permanente de Averiguação Preliminar concluiu-se "[...] pela regularidade funcional do servidor P.F.C. [...]" (fl. 51 da peça 26). Por amparo legal nesse sentido, é improcedente a denúncia quanto aos aspectos abordados nesse item.

Por fim, em relação à denúncia de que o Sr. Paulo Fernando Capucci já teria sido alvo de investigação anterior de desvio de dinheiro na Administração Pública, esta também não deve prosperar. É que na notícia apresentada pelo denunciante, não há o relato de nenhum fato concreto em desfavor do servidor de modo a imputar sua conduta em algum ilícito

administrativo, cível ou penal. O fato de ter havido uma investigação contra o servidor não representa, por si só, hipótese de perda de cargo ou função. Portanto, por falta de demonstração de materialidade por parte do denunciante, é improcedente a denúncia também nesse aspecto.

Ante o exposto, com amparo nos pareceres da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir e passam a integrar o presente voto, **CONHEÇO DA DENÚNCIA. Quanto ao mérito, JULGO-A IMPROCEDENTE.**

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

Tribunal de Contas do Município de São Paulo, 07 de março de 2022.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA. Data: 01/04/2022 11:08:58 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

E-TCM nº 20.815/2019

Denunciada: Secretaria Municipal da Saúde.

Denunciante: Denúncia Anônima

Interessados: Associação Saúde da Família e Paulo Fernando Capucci – Coordenador Regional – Sul

Objeto: Denúncia de supostas irregularidades nos Contratos 001/2014/SMS e 002/2014/SMS, cujo objetos são, respectivamente, o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de Parelheiros e o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades da saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de Capela do Socorro. (Demanda Ouvidoria 20190312C).

Relator: **Cons. Eduardo Tuma**

Revisor: **Cons. Maurício Faria**

DECLARAÇÃO DE VOTO

Não conheço da Denúncia por falta de atendimento aos pressupostos de admissibilidade (art. 55, IV

e §1º, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

TCM, 21 de março de 2.022.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2022.03.21 16:37:47 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

EMC/RB