

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE GESTÃO

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2022/02800	015773/2022	01.07.22 a 31.08.22	10.10.22 a 11.11.22
Área Auditada			
Secretaria Municipal da Saúde (SMS)			
Objeto de auditoria			
Termo de Aditamento nº 047/2022 ao CG Emergencial R024/2020/SMS-G: Prorrogação e aprovação do Plano de Trabalho e Orçamentário para o período de 1º de julho a 31 de agosto de 2022, com: incorporação do custo na UBS Chácara Santo Antônio para equipe de apoio do CAEI; adequação do quadro de recursos humanos na UBS Chácara Santo Antônio e UBS Jardim Umuarama para a substituição dos profissionais da Prefeitura do Município de São Paulo e readequação de recursos humanos na UBS Santo Amaro.			
Objetivo da auditoria			
Verificar a regularidade do ato examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e de mérito.			
Equipe técnica			
Péricles dos Santos Brito - Auditor de Controle Externo			20.122
Francisco Scattolin Filho - Supervisor de Controle Externo 8 - Substituto			20.301

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Notas de empenho relativas às despesas do TA 47/2022	15
---	----

LISTA DE SIGLAS

CAEI	Centro de Acolhida Especial para idosos
CENTS	Cadastro Único das Entidades Parceiras do Terceiro Setor
CF	Constituição Federal
CG	Contrato de Gestão
DM	Decreto Municipal
DOC	Diário Oficial da Cidade
eTCM	Sistema de Processo Eletrônico do Tribunal de Contas do Município
FMS	Fundo Municipal de Saúde
INTS	Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde
LC	Lei Complementar
LF	Lei Federal
LM	Lei Municipal
LOMSP	Lei Orgânica do Município de São Paulo
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria Aplicadas ao Setor Público
NE	Nota de Empenho
NLP	Nota de Liquidação e Pagamento
OS	Organização Social
PA	Processo Administrativo
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
RH	Recursos Humanos
SAU	Serviço de Atendimento ao Usuário
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
SOF	Sistema Orçamentário e Financeiro
TA	Termo Aditivo
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
UBS	Unidade Básica de Saúde

RESUMO

O presente trabalho de auditoria tem por objeto a análise do Termo Aditivo nº 047/2022 ao Contrato de Gestão nº 024/2020, cujo aditivo prorrogou e aprovou o Plano de Trabalho e Orçamentário no período de julho e agosto de 2022, com incorporação, substituição e readequação do quadro de recursos humanos em Unidades de Saúde abrangidas no contrato.

O objetivo primordial é a verificação da regularidade do TA 047/2022 quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e de mérito, analisando se os principais atos emanados antes e após a celebração do aditamento respeitaram as normas legais vigentes.

Este trabalho justifica-se em razão do montante de R\$ 92,47 milhões previstos para serem repassados à contratada, em razão do aditivo pactuado, visando à continuidade na prestação dos serviços nos meses de julho e agosto/2022.

O trabalho de análise resultou em achados de auditoria que levaram à conclusão pela irregularidade na celebração do TA 047/2022, devido às infringências e impropriedades em atos relacionados à formalização do aditamento; à justificativa do ajuste; ao detalhamento dos valores estimados em Plano de Trabalho; à definição de metas e indicadores de desempenho; e à disponibilização de recursos orçamentário-financeiros para cobertura das despesas decorrentes do ajuste.

As principais irregularidades constantes dos achados de auditoria foram objeto de recomendações ao órgão auditado, visando a tomar as providências cabíveis para saneamento das desconformidades detectadas.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
1.1. Destinatários da auditoria.....	7
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria	7
1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	8
2. METODOLOGIA.....	8
2.1. Critérios adotados	8
2.2. Métodos de coleta e análise dos dados	8
3. ACHADOS DE AUDITORIA.....	9
3.1. Da formalização do Termo de Aditamento	9
3.1.1. Houve assinatura extemporânea do TA, caracterizando a prestação de serviços sem a devida cobertura contratual.....	9
3.1.2. O inteiro teor do aditivo não foi divulgado no CENTS.....	9
3.2. Das exigências legais que precedem a formalização do TA	10
3.2.1. Houve fragilidades na justificativa do aditamento	10
3.2.2. Falta de embasamento e detalhamento dos valores previstos no TA.....	11
3.2.3. Não houve a comprovação da regularidade fiscal e da satisfatória situação econômico-financeira da contratada	12
3.2.4. Não houve a definição de metas operacionais e de indicadores de qualidade do serviço, nos aspectos econômico, operacional e administrativo	12
3.3. Da aprovação do instrumento	13
3.3.1. Ausência de parecer da Comissão de Avaliação e, conseqüentemente, do quórum mínimo de membros	13

3.3.2. Falta de aprovação do aditamento, mediante parecer circunstanciado, pelo Conselho de Administração da OS	14
3.4. Dos valores empenhados para o aditamento	14
3.4.1. Não houve empenho prévio e em montante suficiente para cobertura das despesas previstas no TA	14
4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR	15
5. CONCLUSÃO	16
6. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO	16
7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS	16
7.1. Propostas de recomendações	16
8. ANEXOS/APÊNDICES	17

1. INTRODUÇÃO

Em despacho proferido pelo relator no eTCM 011741/2022, em 07.07.22, foi determinada pelo Conselheiro Relator a análise do Termo Aditivo (TA) nº 047/2022 (Peça 6), relativo ao Contrato de Gestão (CG) Emergencial R024/2020 (Peça 5) firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde (SMS) e a Organização Social (OS) Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde (INTS), tendo por objeto o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde (STS) Santo Amaro/Cidade Adhemar.

O Processo SEI do CG é o 6018.2020/0043985-5, enquanto que para o termo aditivo foi autuado o SEI 6018.2022/0049386-1.

A análise do Contrato e de vários de seus aditamentos está sendo tratada no TC/013691/2020.

1.1. Destinatários da auditoria

A Secretaria Municipal da Saúde (SMS), na condição de jurisdicionada e responsável pelas ações e políticas públicas referentes ao objeto desta análise, bem como a executora dos recursos do Fundo Municipal de Saúde (FMS), é o órgão diretamente interessado na obtenção de informações acerca deste trabalho.

São, também, destinatários do relatório o Conselheiro Relator e o Pleno deste TCMSP, responsáveis pelo julgamento e emissão das determinações e recomendações que forem consideradas pertinentes.

O tema também alcança outros interessados, em especial a sociedade paulistana, usuária do sistema municipal de saúde e sujeita às políticas públicas executadas pela SMS.

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria

Objeto: TA 047/2022 ao CG 024/2020, que prorrogou e aprovou o Plano de Trabalho e Orçamentário no período de julho e agosto de 2022, com: incorporação do custo na UBS Chácara Santo Antônio para equipe de apoio do CAEI; adequação do quadro de recursos

humanos na UBS Chácara Santo Antônio e UBS Jardim Umuarama, para a substituição dos profissionais da PMSP; e readequação de recursos humanos na UBS Santo Amaro.

Objetivos: Verificar a regularidade do TA 047/2022, quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e de mérito.

Escopo: Analisar se os principais atos emanados antes e após a celebração do TA 047/2022 respeitaram as normas legais vigentes.

1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

A auditoria foi conduzida em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP, que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), e com o Manual de Fiscalização da SCE, ainda vigente.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

O principal critério utilizado na análise é a conformidade do objeto auditado à legislação aplicável. As normas pertinentes foram mencionadas nos respectivos achados de auditoria constantes no item 3 deste Relatório.

2.2. Métodos de coleta e análise dos dados

Coleta de dados: As informações e dados do processo administrativo (PA) referente ao aditamento foram obtidos via consultas ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI); ao Sistema Orçamentário e Financeiro (SOF); ao Diário Oficial da Cidade e ao portal da PMSP, na internet.

Análise de dados: O trabalho envolveu, principalmente, a análise documental das informações obtidas, a partir da descrição, simplificação e organização de tais fontes, e na elaboração de quadros-resumo dos dados, se necessário.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Da formalização do Termo de Aditamento

3.1.1. Houve assinatura extemporânea do TA, caracterizando a prestação de serviços sem a devida cobertura contratual

Situação encontrada:

O Termo Aditivo foi assinado em 07.07.22, definindo o início de vigência e produzindo efeitos retroativos a partir de 01.07.22, caracterizando, assim, a lavratura extemporânea do aditamento e a prestação de serviços sem cobertura contratual de 01.07.22 a 06.07.22.

Critério:

LF 8.666/93: artigo 60, parágrafo único.

Evidência:

Termo Aditivo nº 47/2022 (Peça 7, fls. 134/136).

Causa e efeito:

A assinatura extemporânea do aditamento decorreu da falta de adequado planejamento da Administração, uma vez que era conhecida a data de expiração do ajuste anterior, o que configurou acordo verbal com a contratada e a execução dos serviços sem formalização por escrito, no período especificado.

3.1.2. O inteiro teor do aditivo não foi divulgado no CENTS

Situação encontrada:

Os dados do termo aditivo pactuado não estão disponíveis no Cadastro Municipal Único de Entidades Parceiras do Terceiro Setor (CENTS) na internet, para acesso público.

Critério:

DM 52.858/11: artigo 16, inciso II, alínea “a”.

Evidência:

Consulta às informações do ajuste celebrado no Portal do CENTS, no endereço eletrônico: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/SJ2008_CENTS_WEB/contrato/contratosLST.aspx.

Causa e efeito:

Falta de zelo da Administração em disponibilizar os dados do aditamento de forma tempestiva, ocasionando deficiências nas informações prestadas aos cidadãos, menor transparência e prejuízo ao exercício do controle social.

3.2. Das exigências legais que precedem a formalização do TA

3.2.1. Houve fragilidades na justificativa do aditamento

Situação encontrada:

Inicialmente, a contratada elaborou o Plano Orçamentário consolidado (Peça 7, fls. 3/15), cujos dados foram desdobrados, analiticamente, em planilha “Excel” (Peça 7, fls. 16/57), resultando, entre outros, nas informações de equipe mínima e de RH, por Unidades. Os dados foram consubstanciados em anexos do aditivo assinado (Peça 7, fls. 138/174).

No TA 43/2022, há a justificativa para a incorporação do custo na UBS Chácara Santo Antônio da equipe de apoio do CAEI. No entanto, não constam as devidas justificativas ou explanação dos motivos para as seguintes alterações promovidas nos quadros de RH dessas unidades (Peça 7, fls 01/57 e fl. 101):

- substituição de 01 médico clínico geral, 20h, na UBS Chácara Santo Antônio;
- substituição de 01 auxiliar de enfermagem, 40h, na UBS Jardim Umuarama;
- exclusão de 01 auxiliar de farmácia e inclusão de 01 auxiliar administrativo na UBS Jardim Umuarama.

Critério:

CF/88: artigo 37; LOMSP: artigo 81; e LF 8.666/93: artigo 65, *caput*, e inciso I, alínea b.

Evidência:

Plano de Trabalho (Peça 7, fls. 1/57) e cota da SMS (Peça 7, fls. 101/102).

Causa e efeito:

A não aplicabilidade da legislação no caso em tela implicou a fragilidade na justificativa da alteração contratual, em prejuízo à transparência dos atos administrativos.

3.2.2. Falta de embasamento e detalhamento dos valores previstos no TA

Situação encontrada:

Os valores no Plano de Trabalho estão consolidados e detalhados por Unidades. Contudo, em consonância com a falta de adequada justificativa para o TA apontada no item anterior, não foi demonstrado, em apartado, o impacto orçamentário-financeiro das alterações promovidas pelo aditamento no que se refere às substituições do pessoal da PMSP e à inclusão e exclusão de profissionais do quadro de RH da contratada.

Critério:

DM 52.858/11: artigo 28, inciso II.

Evidência:

Plano de Trabalho (Peça 7, fls. 121/133).

Causa e efeito:

Idem ao item anterior.

3.2.3. Não houve a comprovação da regularidade fiscal e da satisfatória situação econômico-financeira da contratada

Situação encontrada:

A SMS menciona que os documentos de regularidade fiscal da contratada encontram-se no processo SEI 6018.2021/0065398-0 (Peça 7, fl. 101), ou seja, estão juntados em PA diverso ao que deflagrou o aditivo contratual em análise: processo SEI 6018.2022/0049386-1.

Ademais, não constam no PA referenciado pela SMS os documentos de comprovação da satisfatória situação econômico-financeira e os que comprovam a regularidade fiscal perante a Secretaria de Finanças do Município de São Paulo no período referente à época da celebração do TA.

Critério:

DM 52.858/11: artigo 27, inciso II e §§ 1º e 2º; e DM 44.279/03: artigo 37, inciso V.

Evidência:

Processo SEI 6018.2021/0065398-0.

Causa e efeito:

A falta de zelo da Administração em obter a comprovação da regularidade fiscal e da boa situação econômico-financeira da contratada pode acarretar riscos à continuidade da execução da prestação dos serviços.

3.2.4. Não houve a definição de metas operacionais e de indicadores de qualidade do serviço, nos aspectos econômico, operacional e administrativo

Situação encontrada:

Os indicadores e metas de produção constantes do presente aditivo apenas repetem ou atualizam, quantitativamente, aquelas contidas no Plano de Trabalho apresentado pela OS no processo de seleção, não sendo indicativas de melhoria da eficiência e qualidade do serviço.

Os indicadores definidos não permitem, em sua maioria, a mensuração satisfatória da qualidade dos serviços, uma vez que consistem em obrigações da OS contratada, tais como: entregar pontualmente os relatórios mensais de prestações de contas assistenciais e financeiras; preencher os prontuários com aspectos formais; entregar relatório comentado das reclamações recebidas pelo Serviço de Atendimento ao Usuário (SAU); implantar e fazer atuar o conselho gestor (Peça 7, fl. 138).

Critério:

DM 52.858/11: artigo 28, inciso III.

Evidência:

Plano de Trabalho (Peça 7, fls. 137/153).

Causa e efeito:

A definição de metas e indicadores impróprios, que não mensuram adequadamente a qualidade do serviço prestado, não contribuem para o monitoramento da execução contratual e não promovem melhorias na qualidade dos serviços executados.

3.3. Da aprovação do instrumento

3.3.1. Ausência de parecer da Comissão de Avaliação e, conseqüentemente, do quórum mínimo de membros

Situação encontrada:

Não consta no PA a aprovação do termo aditivo pela Comissão de Avaliação.

Critério:

LM 14.132/06: artigo 6º, § 1º, e artigo 7-A; DM 52.858/11: artigo 19, inciso I, e artigo 20.

Evidência:

SEI 6018.2022/0049386-1 (Peça 7).

Causa e efeito:

O descumprimento da legislação causa prejuízo ao controle e monitoramento dos serviços.

3.3.2. Falta de aprovação do aditamento, mediante parecer circunstanciado, pelo Conselho de Administração da OS

Situação encontrada:

Não consta no PA a aprovação do termo aditivo pelo Conselho de Administração da OS.

Critério:

DM 52.858/11: artigo, 19, inciso III.

Evidência:

SEI 6018.2022/0049386-1 (Peça 7).

Causa e efeito:

O descumprimento da legislação causa prejuízo ao controle e monitoramento dos serviços.

3.4. Dos valores empenhados para o aditamento

3.4.1. Não houve empenho prévio e em montante suficiente para cobertura das despesas previstas no TA

Situação encontrada:

No PA do aditivo em análise não foram juntadas as notas de empenho (NE), tampouco as notas de liquidação e pagamento (NLP), mas apenas as notas de reservas, que é um procedimento prévio à emissão das respectivas NE.

Em consulta ao SOF, para verificar as NE que foram emitidas para cobrir as despesas do TA 47/2022, relativas aos meses de julho e agosto/22, temos os dados abaixo:

Quadro 1 – Notas de empenho relativas às despesas do TA 47/2022

NE nº	Competência	Data de emissão	Valor (em R\$)	Evidência
64.525/2022	julho/2022	28.07.22	9.229.981,49	Peça 7, fl. 180
65.659/2022	julho/2022	02.08.22	2.832.033,46	Peça 7, fl. 181
65.660/2022	julho/2022	02.08.22	10.671.277,24	Peça 7, fl. 182
66.971/2022	agosto/2022	04.08.22	2.727.272,00	Peça 7, fl. 183
66.977/2022	agosto/2022	04.08.22	5.664.066,93	Peça 7, fl. 184
66.978/2022	agosto/2022	04.08.22	11.353.059,60	Peça 7, fl. 185
76.264/2022	agosto/2022	06.09.22	6.000.000,00	Peça 7, fl. 186
77.547/2022	agosto/2022	09.09.22	20.490.472,41	Peça 7, fl. 187
			68.968.163,13	

Fonte: SOF.

Do quadro, verificamos que o total empenhado foi de R\$ 68.968.163,13, montante insuficiente para cobertura das despesas previstas no aditivo, que foi de R\$ 92.469.741,88 (Peça 7, fl. 135).

Ademais, a emissão das NE foi intempestiva, ocorrendo após assinatura do TA, em 07.07.22, entre o período de 28.07.22 e 09.09.22.

Critério:

LF 4.320/64: artigos 60 e 61.

Evidência:

Vide Quadro 1: elaborado a partir dos dados do SOF (Peça 7, fls. 180/187).

Causa e efeito:

A ausência de planejamento da Administração na alocação e emissão dos empenhos previamente à formalização do TA pode comprometer a continuidade na prestação dos serviços, por falta de recursos financeiros suficientes.

4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Dada a natureza deste trabalho, consistindo na análise formal e objetiva do presente aditamento, à luz da legislação aplicável, o envio prévio dos achados de auditoria, para ciência e providências cabíveis do gestor, não é aplicável.

5. CONCLUSÃO

À vista das análises efetuadas e dos achados alcançados, concluimos pela irregularidade dos procedimentos de celebração do Termo Aditivo nº 047/2022, diante das infringências e impropriedades verificadas em atos relacionados à formalização do aditamento, à fragilidade na justificativa do aditamento, à falta de detalhamento dos valores estimados em Plano de Trabalho, à definição de metas e indicadores de desempenho inadequados para mensurar a qualidade na prestação dos serviços, e à disponibilização insuficiente de recursos orçamentário-financeiros para cobertura das despesas decorrentes do ajuste.

6. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Foi elaborada Matriz de Responsabilização, que se encontra disponível em anexo à Peça 9.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

7.1. Propostas de recomendações

7.1.1. À SMS, para que divulgue, tempestivamente, os dados do aditivo no CENTS (item **3.1.2.**);

7.1.2. À SMS, para que apresente justificativas mais robustas e atue junto à contratada para que os valores estimados no Plano de Trabalho possuam o adequado embasamento e detalhamento (itens **3.2.1.** e **3.2.2.**);

7.1.3. À SMS, para que tome providências de juntar, na integralidade, em um mesmo processo administrativo, os documentos relativos à contratação e à comprovação da regularidade fiscal e da satisfatória situação econômico-financeira da contratada (item **3.2.3.**);

7.1.4. À SMS, para que estabeleça metas operacionais e indicadores de desempenho apropriados em mensurar a qualidade na prestação do serviço pela contratada (item **3.2.4.**);

7.1.5. À SMS, para que faça a emissão das notas de empenhos previamente à celebração do ajuste, e em montante suficiente às despesas previstas para o termo aditivo (item **3.4.1.**).

8. ANEXOS/APÊNDICES

O Relatório possui dois anexos: Anexo I - Matriz de Responsabilização (Peça 9) e Anexo II – Roteiro de Análise de Termo Aditivo ao Contrato de Gestão (Peça 10).

Em 11.11.22

Em

PÉRICLES DOS SANTOS BRITO
Auditor de Controle Externo
(Indisponível para assinatura em
25.11.22, por motivo de férias)

FRANCISCO SCATTOLIN FILHO
Supervisor de Controle Externo 8 -
Substituto