



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

RELATÓRIO DE AUDITORIA
REFERENTE EXECUÇÃO DO
TERMO DE CONVÊNIO Nº 74/12 E TERMOS DE
ADITAMENTO 21/13 E 26/13
(PROCESSO ADMINISTRATIVO PMC Nº
2012/10/20.798)



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Sumário

1.INTRODUÇÃO.....	4
2.VISÃO GERAL.....	5
2.1.Objeto.....	7
2.2.Aspectos Financeiros	8
2.2.1.Valores Definidos no Plano de Aplicação Financeira	8
2.2.2.Correspondência entre o Plano de Aplicação e as Despesas Realizadas.....	9
2.2.3.Correspondência entre os Valores Mensais dos Repasses e o Estipulado no Termo de Convênio e Aditivos.....	10
3.QUADRO RESUMO	11
4.PONTOS DE AUDITORIA.....	14
4.1.Do Plano de Trabalho.....	14
4.1.1.Aspecto da Infraestrutura de Recursos Humanos	14
4.1.1.1.Recursos Humanos Disponibilizados pelo Conveniado (Cândido Ferreira). .	15
4.1.1.2.Profissionais de Vigilância e Limpeza (terceirizados) Disponibilizados pela Municipalidade para o Convênio.....	17
4.1.1.3.Servidores Públicos Disponibilizados pela Municipalidade para o Convênio	17
4.1.2.Aspecto de Infraestrutura Física e Logística.	19
4.1.2.1.Hospital Especializado - Instalações do Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira	20
4.1.2.2.Imóveis Locados.....	20
4.1.2.3.Alimentação (logística).....	22
4.1.3.Do Estabelecimento de Etapas ou Fases de Execução.....	23
4.1.4.Das Metas Estabelecidas no Plano de Trabalho.....	23
4.1.5.Do Plano de Aplicação Financeira.....	24
4.2. Análise do Processo de Avaliação da Prestação de Contas do Conveniado.....	26
4.2.1.Acompanhamento - Comissão de Acompanhamento do Convênio.....	27
4.2.1.1.Análise das Atividades da Comissão de Acompanhamento do Convênio.....	28
4.2.2.Controle, Avaliação e Fiscalização - Coordenadoria de Avaliação e Controle (CAC).....	30



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

4.2.2.1. Análise das Atividades de Controle, Avaliação e Fiscalização/ Coordenadoria de Avaliação e Controle - CAC	30
4.2.3. Avaliação das Despesas Apresentadas pelo Conveniado – Departamento de Prestação de Contas.....	31
4.2.3.1. Análise da Atuação do DPC.....	31
a) Prazo de Análise da Prestação de Contas das Despesas.....	33
b) Resultados da Avaliação das Despesas Analisadas pelo Departamento de Prestação de Contas.....	34
4.2.4. Autorização de Pagamento – Departamento de Gestão e Desenvolvimento Organizacional e Gestor(es) do Convênio.....	35
4.2.4.1. Análise das Atividades Relacionadas à Autorização de Pagamento	36
4.3. Da Gestão dos Recursos Repassados ao Conveniado.....	37
4.3.1. Análise da Movimentação dos Recursos Financeiros Repassados.....	37
4.3.2. Da Aplicação dos Recursos Repassados.....	39
4.4. Parecer Conclusivo.....	41
5. CONCLUSÃO.....	43
ANEXO ÚNICO.....	45



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de auditoria realizada no processo administrativo nº 2012/10/20.798, que originou o Termo de Convênio nº 74/12, celebrado entre o Município de Campinas e o Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira.

Cabe registrar que o Plano Anual de Auditoria Interna - PAAI/13, no âmbito das auditorias planejadas, indicou a Secretaria Municipal de Saúde como uma das unidades prioritárias, tendo-se em conta o planejamento estratégico de auditoria elaborado com base no estudo de mapeamento de risco das unidades auditáveis.

Assim, após avaliação conjunta entre o Departamento de Auditoria e os gestores das Pastas de “Gestão e Controle” e de “Saúde”, à luz da análise das prioridades da Secretaria de Saúde e considerando a área de controle da gestão, a relevância do Programa Municipal de Saúde Mental, os valores de repasse envolvidos, e, ainda, os apontamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, referentes a convênios anteriores com a entidade conveniada, foi indicado o Termo de Convênio nº 74/12, como objeto da auditoria. Definindo-se, ainda, por escopo e finalidade, a verificação da execução do ajuste, bem como se seus objetivos foram alcançados.

Por sua vez, considerando a amplitude e complexidade do objeto em análise, aliados à necessidade do cumprimento integral do PAAI, os trabalhos desta auditoria foram delimitados conforme consta da Matriz de Planejamento¹.

Vale aqui destacar que a Coordenadoria de Avaliação e Controle (CAC), integrante da Secretaria de Saúde, desenvolve permanentemente trabalhos de auditoria, inclusive na área da saúde mental, com ênfase no aspecto assistencial e seguindo os moldes do Sistema de Auditoria do SUS. Não se confunde, portanto, com os trabalhos desenvolvidos por esta auditora.

A metodologia adotada pela auditoria, com o intuito de melhor averiguar o cumprimento das cláusulas convencionais na execução do convênio, envolveu a análise documental do processo administrativo nº 12/10/20.798, outros documentos disponibilizados

¹ Documento arquivado em Papéis de Trabalho



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

pela Secretaria Gestora, a pedido da equipe auditora, eis que complementares aos do processo e não juntados aos autos, bem como pesquisas junto ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES e visitas a alguns serviços de saúde, objeto do convênio. Os documentos abrangeram relatórios da Comissão de Acompanhamento do Convênio, relatórios de análise da produção, elaborados pela Coordenadoria de Avaliação e Controle - CAC, documentos referentes a prestação de contas do convênio com a respectiva análise do Departamento de Prestação de Contas - DPC (avaliados via sistema informatizado denominado PDC – Prestação de Contas) e relatório de parecer conclusivo (exercício 2012), elaborado pela Secretaria Gestora (em atendimento aos artigos 37 e 370 das Instruções nº 02/2008 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo).

2. VISÃO GERAL

A Política Nacional de Saúde Mental (SUS) é fundamentada no conceito organizacional de rede, objetivando a construção de um modelo em substituição ao asilar, baseado em diferentes serviços de saúde mental de base comunitária, como Centros de Atenção Psicossocial (CAPS Infantil, CAPS II, CAPS III, CAPS AD), Serviços Residenciais Terapêuticos (SRTs), Unidades Psiquiátricas em Hospitais Gerais, leitos clínicos para desintoxicação em Hospitais Gerais, Pronto Atendimentos, Emergências Psiquiátricas e Atendimentos Móveis de Urgência, Centros de Convivência, Programas de Inclusão Social pelo Trabalho, Unidades de Acolhimento, Consultório na Rua, Equipes de Saúde Mental em Unidades Básicas de Saúde em integração com o Programa de Saúde da Família.

Seguindo esta política foi implementado em âmbito nacional o Sistema de Informação Ambulatorial (**SIA/SUS**) - que tem por objetivo transformar os dados ambulatoriais em informações relevantes para subsidiar a tomada de decisões em saúde (política nacional). A Secretaria Municipal de Saúde, integrante do sistema nacional, promove, através dos serviços de saúde, a inserção dos dados relativos a procedimentos (SIGTAP), estabelecimentos (CNES), orçamentos (FPOmag) e produção (BPA).

Por sua vez, o Convênio em análise segue este modelo e possui como órgão gestor a Secretaria Municipal de Saúde, tendo sido celebrado em 01/06/12, com vigência de 12 (doze) meses a contar de 03/06/12.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Seu objeto é manter, em regime de cogestão e de cooperação mútua entre os partícipes, o programa de Parceria na Assistência à Saúde, no campo da Assistência Hospitalar Psiquiátrica e Rede Substitutiva ao Hospital Psiquiátrico e no campo da Formação e Educação Permanente, cujo valor estabelecido foi de até R\$ 52.236.299,29 (cinquenta e dois milhões, duzentos e trinta e seis mil, duzentos e noventa e nove reais e vinte e nove centavos) – fls. 457/484, vol. 02 do prot. 12/10/20.798.

Desde já cabe esclarecer que no Plano de Trabalho do convênio ora em análise constou o Contrato de Metas, onde foram instituídos indicadores de acompanhamento, quantitativos e qualitativos norteadores dos trabalhos da Comissão de Acompanhamento do Convênio. Deste, constaram as metas de produção a serem alcançadas considerando os diversos serviços em saúde mental. Observa-se que estes serviços foram agrupados em eixos e subeixos, cujas metas foram dispostas nas tabelas constantes do Contrato de Metas (item 04 do Plano de Trabalho - fls. 409/451- vol. 02 do prot. 12/10/20.798).

Em 03/06/13 foi firmado o Termo de Aditamento nº 21/13 (fls. 857/862, vol. 03 do prot. 12/10/20.798) prorrogando por 12 (doze) meses o prazo do ajuste, implementando as novas classificações dos procedimentos conveniados com as consequentes adequações das metas assistenciais ao estabelecido nas Portarias nºs 854, 855, 856 e 857, de 22 de agosto de 2012 do Ministério da Saúde; além da disponibilização de servidores e prédios públicos para a execução do convênio ora auditado. Ao convênio, devido à prorrogação do prazo, foi acrescido o valor de R\$ 52.516.448,88 (cinquenta e dois milhões, quinhentos e dezesseis mil, quatrocentos e quarenta e oito reais e oitenta e oito centavos).

Com o advento do Termo de Aditamento nº 21/13, a aferição das metas sofreu alteração. A partir deste aditamento os recursos financeiros passaram a ser transferidos na sua integralidade ao Conveniado, sempre que restar comprovado, na apuração da execução convencional, o atingimento do percentual equivalente a 90% (noventa por cento), e/ou superior, da média das metas estabelecidas no Plano de Trabalho (cláusula segunda, item 2.2.1 – fls. 860, vol. 03 do prot.12/10/20.798).

Posteriormente, em 21.08.13 foi celebrado novo Termo de Aditamento nº 26/13 (fls. 1.110/1.111, vol. 04 do prot.12/10/20.798), que acresceu ao valor do convênio até R\$



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

2.752.286,90 (dois milhões, setecentos e cinquenta e dois mil, duzentos e oitenta e seis reais e noventa centavos), sob a justificativa de reajuste salarial em virtude do dissídio da categoria.

2.1. **Objeto**

Quanto ao objeto, percebe-se do Termo de Convênio e do respectivo Plano de Trabalho, ser extenso, abrangendo, no âmbito Municipal, boa parte da Assistência à Saúde no campo da Assistência Hospitalar Psiquiátrica, rede Substitutiva ao Hospital Psiquiátrico e também o campo de Formação e Educação Permanente.

Assim, os serviços conveniados foram compostos em 03 (três) eixos e respectivos subeixos, acrescidos de mais 02 (dois) tópicos: Infraestrutura e Material Permanente. O detalhamento encontra-se disposto a seguir, a fim de facilitar a compreensão do leitor.

I – Eixo Rede de Atenção e Reabilitação Psicossocial

I.1 Subeixos:

- a) Centros de Atenção Psicossocial (CAPS);
- b) Núcleo de Retaguarda;
- c) Serviços Residenciais Terapêuticos (SRTs);
- d) Centros de Convivência;
- e) Programas de Inclusão Social pelo Trabalho;
- f) Unidades de Acolhimento;
- f) Projetos Alternativos Complementares.

II- Eixo Atenção Básica e Saúde Mental

II.1 Subeixos:

- a) Serviços de Saúde Mental e Matriciamento nas Unidades Básicas;



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

b) Consultório na Rua.

III – Eixo Formação e Educação Permanente

III.1 Subeixos:

a) Cândido Escola;

b) Residência Médica;

c) Escola de Redução de Danos.

IV – Infraestrutura

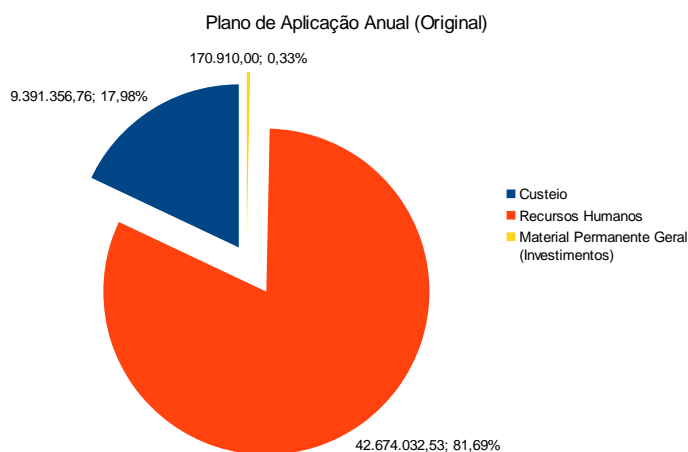
V – Material Permanente

2.2. Aspectos Financeiros

2.2.1. Valores Definidos no Plano de Aplicação Financeira

O Plano de Aplicação Financeira integra o Plano de Trabalho, estando os valores distribuídos por eixos (Eixo Rede de Atenção e Reabilitação Psicossocial, Eixo Atenção Básica e Saúde Mental e Eixo Formação e Educação Permanente) e por outros dois tópicos (Infraestrutura e Material Permanente).

Os valores foram apresentados de forma bastante agregada mediante a seguinte classificação: custeio, recursos humanos e investimento/material permanente (leasing, equipamentos em geral, mobiliário, outros), exposta no gráfico.



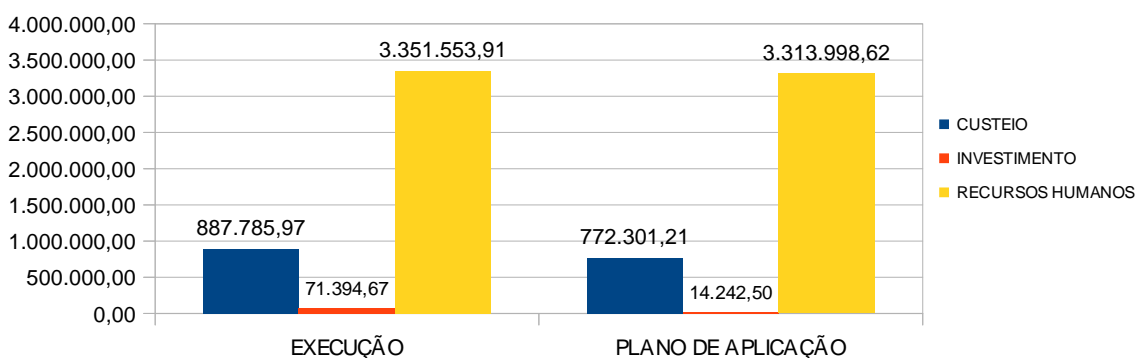


PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

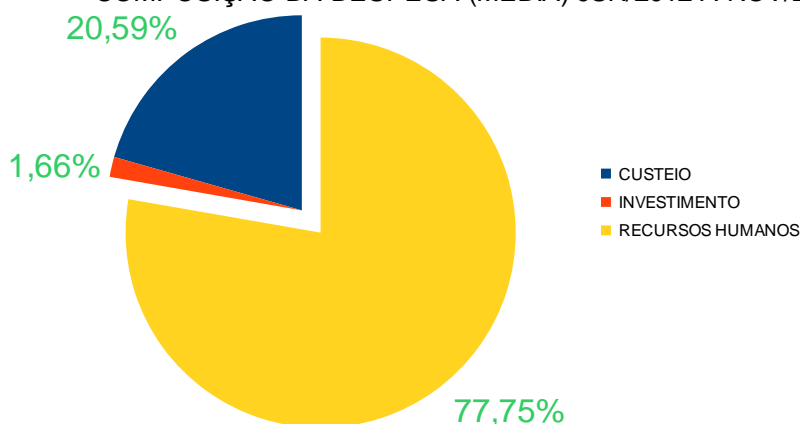
2.2.2. Correspondência entre o Plano de Aplicação e as Despesas Realizadas

Os dados levantados junto ao sistema informatizado de prestação de contas do Departamento de Prestação de Contas - DPC, da SMS, permitem inferir que a despesa mensal média executada, praticamente repete o planejado, conforme se visualiza nos gráficos abaixo, percebendo-se um aumento da participação das despesas de custeio e investimento, em detrimento da despesa com recursos humanos. Destaque-se o crescimento da despesa com materiais permanentes/equipamentos de aproximadamente 5 (cinco) vezes em relação ao previsto no plano de aplicação financeira.

COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS (MÉDIA MENSAL) - EXECUÇÃO X PLANO DE APLICAÇÃO



COMPOSIÇÃO DA DESPESA (MÉDIA) JUN/2012 A NOV/2013



Registre-se que a análise foi realizada considerando-se tão somente o aspecto financeiro da despesa, devido a ausência, no plano de trabalho, de quantitativos físicos além de não haver uma listagem ou relação dos bens adquiridos ou a serem adquiridos, que possibilitasse uma melhor avaliação das despesas incorridas.



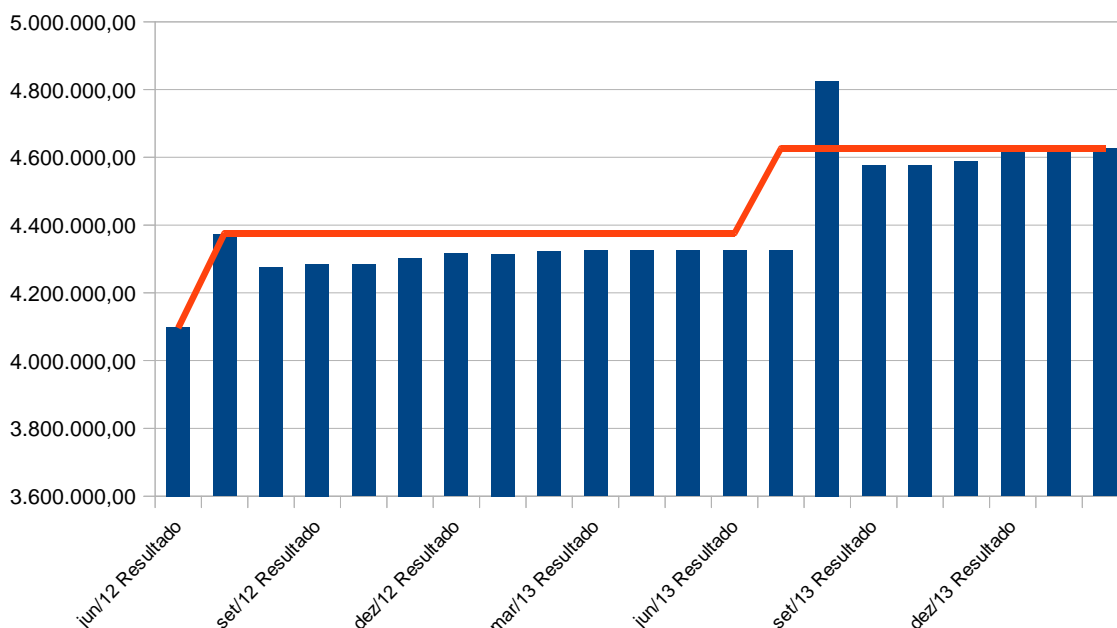
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

2.2.3. Correspondência entre os Valores Mensais dos Repasses e o Estipulado no Termo de Convênio e Aditivos

As informações dos repasses foram obtidas nos sistemas informatizados de administração financeira SIAFEM (até dezembro de 2012) e SIM (a partir de janeiro de 2013).

Embora o valor repassado em agosto de 2013 tenha superado o valor máximo naquele mês, percebe-se que isto ocorreu para viabilizar o pagamento referente ao reajuste salarial autorizado a partir do mês de julho daquele ano, sendo pagos (repassados) ao Conveniado os valores de julho e agosto de uma só vez, ou seja, a parcela contempla o repasse mensal, acrescido do reajuste salarial de julho e agosto, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

VALOR REPASSE MENSAL X VALOR MÁXIMO MENSAL



Por outro lado, vale destacar que o registro de informações junto aos Sistemas SIAFEM e SIM demonstram o atendimento ao estabelecido no artigo 11 do Decreto Municipal nº 16.215/2008 (Decreto que dispõe sobre normas relativas à Celebração de Convênios, Termos de Cooperação, ajustes e outras avenças, no âmbito da Administração Municipal, e dá outras providências).



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

3. QUADRO RESUMO

TEMA/ PROCESSO	PONTO DE AUDITORIA	ANÁLISE	ITEM
Plano de Trabalho	Aspectos da Infraestrutura de Recursos Humanos: - Recursos Humanos disponibilizados pelo Conveniado; - Profissionais de Vigilância e Limpeza (terceirizados) disponibilizados pela Municipalidade para o convênio. - Servidores Públicos disponibilizados pela Municipalidade para o convênio;	 Plano de Trabalho pouco preciso e claro em relação à quantificação especificação Inconformidades envolvendo servidores municipais licenciados.	4.1.1 4.1.1.1 4.1.1.2 4.1.1.3
	Aspecto de Infraestrutura Física e Logística: - Hospital Especializado Instalações do Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira; - Imóveis locados; - Alimentação (logística);	 Carência de indicação da quantidade de imóveis necessários à execução do convênio; Carência de indicação/fixação de padrões estruturais de acordo com a natureza dos serviços a serem neles abrigados (CAPS, SRTs, dentre outros); Carência de indicação do partícipe responsável pela disponibilização do imóvel bem como do fornecimento de alimentação (logística) que se façam necessárias ao ajuste	4.1.2 4.1.2.1 4.1.2.1/4.1.2.2 4.1.2.2/4.1.2.3



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

	Do estabelecimento de etapas ou fases de execução	Carência de especificação das fases e etapas de execução do objeto conveniado.	4.1.3
	Das metas estabelecidas no Plano de Trabalho	Ausência de previsão dos custos e de sua correlação com os recursos necessários ao desenvolvimento dos serviços. Ausência da fixação de critérios a serem adotados em caso de não atingimento das metas.	4.1.4
	Do Plano de Aplicação Financeira	Ausência de detalhamento que possibilite a identificação e quantificação de todos os elementos que compõem os custos. Ausência de registro da contrapartida, ainda que não se dê com recursos financeiros.	4.1.5
Prestação de Contas	Acompanhamento - Comissão de Acompanhamento do Convênio		4.2.1
	- Análise das atividades da Comissão de Acompanhamento do Convênio	Necessidade de readequação das metas Necessidade de organizar em protocolado as pastas com os relatórios da Comissão de Acompanhamento	4.2.1.1



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

	<p>Controle, Avaliação e Fiscalização - Coordenadoria de Avaliação e Controle (CAC)</p> <p>Avaliação das despesas apresentadas pelo Conveniado – Departamento de Prestação de Contas</p> <p>Autorização de Pagamento – Departamento de Gestão e Desenvolvimento Organizacional e Gestor(es) do Convênio</p>	<p>Avaliação pelo gestores quanto à necessidade de reestruturação da CAC.</p> <p>Inobservância do § 6º do artigo 8º do Decreto Municipal nº 16.215/2008, combinado com os incisos VII e VIII do artigo 36 das Instruções nº 02/2008, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.</p>	<p>4.2.2</p> <p>4.2.2/4.2.3/4.2.4</p>
<p>Gestão dos Recursos</p>	<p>Da gestão do recursos repassados ao Conveniado - Análise da movimentação dos recursos financeiros repassados</p> <p>- Da aplicação dos recursos repassados</p>	<p>Inconformidades nas movimentações bancárias, à luz do disposto nos incisos VII e VIII, do artigo 36 das Instruções nº 02/2008 do TCE SP.</p> <p>Ausência de relação, listagem ou regras que possibilitem a melhor identificação e decisão sobre as despesas permitidas no convênio.</p>	<p>4.3</p> <p>4.3.1</p> <p>4.3.2</p>
<p>Parecer Conclusivo</p>	<p>Parecer conclusivo</p>	<p>Ausência de relação, listagem ou regras que possibilitem a melhor identificação e decisão sobre as despesas permitidas no convênio.</p>	<p>4.4</p>



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

4. PONTOS DE AUDITORIA

4.1. Do Plano de Trabalho

De início, cabe registrar que a descrição do objeto conveniado encontra-se adequada aos objetivos e à missão da Secretaria Municipal de Saúde e que as atividades se encontram identificadas, conforme afirma o Termo de Convênio em sua cláusula 1.1.4.

Entretanto, o Plano de Trabalho perde em precisão e clareza, eis que não consta expressa a correlação entre os serviços e os recursos necessários à execução de cada um deles (recursos humanos, infraestrutura física, logística, financeiros, dentre outros), além de não constar a indicação, através de uma relação ou listagem dos gastos permitidos.

Tal fato se apresenta prejudicial ao acompanhamento e à fiscalização da execução do convênio, à prestação de contas e à aferição dos custos dos serviços e atividades.

4.1.1. Aspecto da Infraestrutura de Recursos Humanos

Os trabalhos de auditoria observaram que o Plano de Trabalho, pelas suas características amplas, limitou-se a afirmar que o *“convênio deverá permitir que os serviços acima tenham infraestrutura administrativa, de pessoal (com garantia da presença de profissionais da área assistencial e de apoio), de logísticas, capazes de garantir a prestação de serviços”*. Estes dizeres se repetem nos 03 (três) eixos do Plano de Trabalho, quais sejam: Eixo de Atenção e Reabilitação Psicossocial, Eixo de Atenção Básica e Saúde Mental e Eixo Formação e Educação Permanente.

Verificaram, ainda, que constantemente o Plano de Trabalho faz referência às portarias no Ministério da Saúde, as quais determinaram a estrutura mínima exigida para habilitação/funcionamento dos serviços de saúde mental, todavia deixou de estabelecer, de maneira clara e precisa, a estrutura de recursos humanos. Isto é, deixou de mencionar a carga horária, a quantidade de profissionais e suas respectivas especialidades, tanto em sua totalidade quanto em cada um dos serviços pactuados e suportados pelos recursos financeiros.

Desta forma, os valores apresentados no Plano de Trabalho foram apenas os de ordem financeira e de forma bastante agregada, como já mencionado, o que não representa



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

uma boa prática, uma vez que ele trata de informações importantes ao controle, acompanhamento e fiscalização do ajuste, pela Secretaria Municipal de Saúde, principalmente por tratar-se de um convênio em que os recursos humanos representam aproximadamente 80% (oitenta por cento) do valor total.

4.1.1.1. Recursos Humanos Disponibilizados pelo Convênio (Cândido Ferreira)

Ao analisar os documentos atinentes à execução do convênio, a auditoria também não encontrou, no protocolado, registros discriminando e quantificando os profissionais disponibilizados para cada serviço de saúde contemplado pelo convênio. Em razão disso teve que recorrer a fontes diversas e indiretas, a saber: o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), o relatório de atividades do Convênio juntado no parecer conclusivo da SMS do exercício de 2012 e a relação dos funcionários do Convênio, enviada pelo Departamento de Saúde atendendo o Ofício DAUD/SMGC nº 12/2013.

Ademais, a auditoria procedeu ao confronto destes dados do CNES com os dados apresentados pela Secretaria Gestora e com o encontrado nas unidades de saúde (*in loco*), por meio de uma análise amostral². Nesta oportunidade percebeu que os dados não são totalmente coincidentes com os constantes no CNES, considerando o mesmo período, qual seja, o mês de março de 2014.

Em outra análise, a auditoria agregou à comparação, os quantitativos identificados no relatório de atividades do Convênio juntado no Parecer Conclusivo de 2012, bem como utilizou todos os dados quantitativos da listagem apresentada pela SMS e não apenas os dados da amostra selecionada. Como ocorrido na primeira comparação, constatou-se divergência entre os dados comparados aos do CNES.

Inferências sobre a evolução dos quantitativos são possíveis, mas as fontes não permitem uma comparação mais segura, uma vez que foram elaboradas por autores e finalidades distintas. As inferências podem ser as seguintes:

² A amostra abrangeu 03 (três) CAPS, sendo um CAPS III, um CAPS III AD e um CAPS II i.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

- redução do quantitativo de profissionais do Conveniado, entre 2012 e 2014, alocados nos 3 eixos: 897 (oitocentos e noventa e sete) em 2012, 802 (oitocentos e dois) - listagem SMS 2014;
- redução do quantitativo de profissionais do Conveniado e da PMC alocados no período nos 3 eixos: 897 (oitocentos e noventa e sete) em 2012, 856 (oitocentos e cinquenta e seis) - listagens SMS 2014 e 883 (oitocentos e oitenta e três) - CNES 2014.
- por extensão, assumindo que os quantitativos do tópico 4 - Infraestrutura (do Plano de Trabalho) sejam constantes, encontra-se redução do quantitativo total dos profissionais do Conveniado alocados: 1094 (hum mil e noventa e quatro) em 2012 e 977 (novecentos e setenta e sete) - listagem SMS 2014. O mesmo ocorre quando são agregados os profissionais da PMC: 1094 (hum mil e noventa e quatro) em 2012 e 1031 (hum mil e trinta e um) - listagens SMS 2014.

Note-se que os números aqui indicados se encontram compilados no anexo único deste relatório.

Por sua vez, vale destacar que a oscilação do quantitativo de recursos humanos não exerce nenhum impacto financeiro sobre os repasses ajustados no convênio, uma vez que foram definidos em parcelas fixas.

Além disso, registre-se que o maior mérito no levantamento dos quantitativos de recursos humanos foi o de identificar, pelo menos, o quantitativo aproximado de recursos humanos alocados nos serviços do convênio. Atualmente entre 856 (oitocentos e cinquenta e seis) e 883 (oitocentos e oitenta e três) pessoas, quando considerados apenas os serviços diretos³ e 1031 (hum mil e trinta e um) pessoas quando são agregados os profissionais administrativos do Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira, números estes não claramente dispostos no processo administrativo.

Neste sentido a conclusão possível e mais segura sobre este tópico da auditoria é a ausência de apuração exata dos quantitativos de Recursos Humanos, tanto na aprovação do

³ Por serviços diretos entende-se neste relatório os serviços realizados nos 3 Eixos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Plano de Trabalho, quanto no acompanhamento e fiscalização dos serviços pela Secretaria Municipal de Saúde.

4.1.1.2. Profissionais de Vigilância e Limpeza (terceirizados) Disponibilizados pela Municipalidade para o Convênio

Os trabalhos de auditoria confrontaram os endereços dos imóveis locados pelo Conveniado para abrigar os serviços de saúde mental com os locais e endereços dos postos de vigilância contratados pela Municipalidade com a empresa GOCIL Serviços de Vigilância e Segurança Ltda. O resultado revelou que o Município disponibiliza serviços de postos de vigilância para o Convênio em questão, sendo identificados profissionais nos seguintes locais: CAPS i ESPAÇO CRIATIVO (01), CAPS i CEVI (01) e também um posto de vigilância no endereço do Conveniado à Rua Antonio Prado, 430 – Sousas (01).

A mesma situação acontece com os serviços de limpeza, sendo identificados 16 (dezesesseis) profissionais oriundos de contratação do Município executando serviços junto ao CENTRO DE VIVÊNCIA TEAR DAS ARTES (01), CAPS DAVID CAPISTRANO (04), CAPS i CEVI (02), CAPS AD REVIVER (02), CAPS INTEGRAÇÃO (04), CASA DAS OFICINAS (02) E CAPS i ESPAÇO CRIATIVO (01).

Por sua vez, não há nenhuma referência a esta prática, nem no Termo de Convênio, nem no Plano de Trabalho e nem mesmo no Termo de Aditamento. O Termo registra como obrigação do Conveniado (cláusula 5.3.9) “fornecer toda a infraestrutura necessária à realização dos procedimentos conveniados”. Neste sentido, tal conduta se apresenta não conforme, merecendo ser adequada ao pactuado.

4.1.1.3. Servidores Públicos Disponibilizados pela Municipalidade para o Convênio

Outro ponto que merece destaque, ainda com relação aos Recursos Humanos, refere-se à disponibilização de servidores públicos para compor a equipe dos serviços objeto do convênio. Cabe notar que por ocasião da celebração do ajuste não houve previsão para tal, entretanto, quando do primeiro Aditamento, datado de 03/06/2013 (Termo de Aditamento 21/13), constou, como objeto, referida disponibilização a título de conjugação de esforços.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Observa-se, ainda, que diferentemente da conduta inicial, neste momento fez-se constar do expediente (embora não tenha constado do Plano de Trabalho) a indicação clara e precisa dos profissionais estatutários disponibilizados, com a correspondente identificação dos serviços de saúde onde atuariam, apesar de não constar do Termo Aditivo. Entretanto não se fez contar, nem no expediente e nem no Termo Aditivo, o valor (custo) desta disponibilização.

Tal conduta, embora ainda pendente de aperfeiçoamento (com relação aos valores abrangidos), traduz uma evolução positiva no sentido de facilitar e ofertar transparência ao controle e fiscalização a serem exercidos pelo gestor, sendo indicada como padrão para todo o quadro funcional envolvido na execução do convênio em tela.

Cumprido neste momento registrar que a disponibilização de servidores foi regularizada no primeiro Termo Aditivo, posto que já existia anteriormente (fls. 695 do Vol. 03, prot. 12/10/20.798).

Ainda merece realce, nesta questão de recursos humanos, o fato de servidores públicos municipais cumlarem, concomitantemente, seus cargos na Administração Direta com funções exercidas junto ao Conveniado (junho/2012 a início de março e maio de 2013)⁴. Tal situação embora tenha sofrido alteração, em virtude de licenciamento junto ao Município, permanece desconforme⁵, vez que a licença sem vencimentos não acarreta a extinção do vínculo funcional com a Municipalidade (continuam exercendo atividades perante o Conveniado sendo titulares de cargos no Município).

Cabe aqui notar que a desconformidade ora apontada foi submetida à análise da Secretaria de Assuntos Jurídicos, cujo parecer a apontou.

Face ao acima exposto, com relação à Infraestrutura de Recursos Humanos, **recomenda** a auditoria:

a) que o Plano de Trabalho seja mais preciso e claro, quantificando e especificando todos os profissionais necessários aos serviços de saúde, inclusive por serviço;

⁴ Servidor "A" – desligado em 01.03.13; Servidor "B", licenciado em 06.05.13; Servidor "C", licenciado em 07.03.13.

⁵ Decreto Municipal nº 16.215/08, art. 2º, Inciso I, alínea b



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

b) que a quantificação e especificação também indique os profissionais a serem disponibilizados pelo Município (do quadro próprio ou terceirizados) e pelo Conveniado, sem prejuízo do quantitativo total;

c) que sejam sanadas as inconformidades que envolvem servidores municipais licenciados para trabalharem junto ao Conveniado.

Por fim, vale consignar que a disponibilização de profissionais pela Municipalidade para o convênio (tanto de RH próprio como terceirizados), sem os respectivos registros, compromete a apuração dos custos/despesas, produzindo informações equivocadas que poderão refletir negativamente no futuro planejamento deste serviço.

4.1.2. Aspecto de Infraestrutura Física e Logística.

O Termo de Convênio firmado, como já mencionado anteriormente, estabeleceu, dentre as atribuições do Conveniado, *“fornecer toda a infraestrutura necessária à realização dos procedimentos conveniados”* (cláusula 5.3.9), de modo que a disponibilização de imóveis nele encontra-se incluída.

Por sua vez, o Plano de Trabalho é silente com relação a este aspecto, não havendo referência clara e expressa. Note-se que não há indicação da quantidade de imóveis a serem utilizados; não consta especificação se as edificações seriam do Conveniado ou da Conveniente; não consta determinação das suas características físicas (cômodos necessários, existência de área de lazer para utilização nos projetos terapêuticos, dimensões, dentre outros); não constam estabelecidos parâmetros relativos à localização dos imóveis, que permitissem balizar e uniformizar a escolha da locação; e também não foram estabelecidos padrões de valores dos aluguéis.

Na prática, esta carência de elementos, importa em escassez de ferramentas de controle disponibilizadas ao gestor, fato este que suscita a fragilidade dos instrumentos de controle, conforme abordaremos a seguir.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

4.1.2.1. Hospital Especializado - Instalações do Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira

Os trabalhos de auditoria, ao procederem a análise de Plano de Trabalho não encontraram registros da indicação da localização das instalações físicas que abrigariam os serviços de saúde mental objeto do convênio.

Especificamente com relação às Instalações do Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira, com endereço à Rua Conselheiro Antônio Prado, 430 – Distrito de Sousas, verificou que se encontra disponibilizada para atendimento do Núcleo de Retaguarda e Núcleo de Oficinas e Trabalho⁶, sem que tal realidade constasse expressa no referido plano.

Na realidade esta disponibilização se trata de uma parcela de contrapartida, a qual deveria estar expressa no Plano de Trabalho e mensurada no plano de aplicação financeira, trazendo precisão ao ajuste. Permitiria, ainda, aferição do custo efetivo do serviço conveniado, em especial, o relativo aos que ali funcionam, quais sejam, Núcleo de Retaguarda e Núcleo de Oficinas e Trabalho.

A precisão acima referida também contribui para a melhor compreensão da execução do convênio, tanto aos gestores, quanto aos responsáveis pela análise da prestação de contas, oferecendo, ainda, transparência ao convênio celebrado.

4.1.2.2. Imóveis Locados

A Portaria nº 130, de 26 de janeiro de 2012 do Ministério da Saúde e o Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde – SUS estabelece e indica (respectivamente) a estrutura física mínima capaz de abrigar os serviços de saúde mental (CAPS). Todavia, se referem apenas aos espaços⁷ necessários para o desenvolvimento das atividades.

⁶Núcleo de Retaguarda: 72 (setenta e dois) leitos a pacientes com quadro situacional agudo, apresentando a configuração de 40 (quarenta) leitos de internação integral (transtornos mentais graves), 6 (seis) leitos de curta permanência, 10 (dez) leitos de internação (para usuários com transtorno decorrentes do uso/abuso de álcool e droga, crack e outras drogas), 10 (dez) leitos noite para os CAPS AD e 6 (seis) leitos de retaguarda clínica para os CAPS e SRTs.

O Núcleo de Oficinas e Trabalho – NOT, conforme Plano de Trabalho (item 3.1.1.5) é composto pelas Oficinas Agrícola, Culinária e Nutrição, Ladrilho Hidráulico, Marcenaria, Mosaico, Papel, Serralheria, Velas e Vitral Artesanal, com uma média de 300 (trezentos) participantes.

⁷espaço para atendimento individual, espaço para atendimento em grupo, espaço para refeição e convivência, banheiro com chuveiro, leitos mínimos e máximo (quando for o caso) e posto de enfermagem.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Por sua vez, o Plano de Trabalho não contempla os elementos norteadores dos critérios para definição/escolha dos imóveis a serem utilizados no desenvolvimento dos serviços de saúde objeto do convênio, em especial daqueles a serem locados. E muito embora, exista um “Regulamento de Compras e Contratação de Obras e Serviços” no Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira, este também não faz menção à contratação da locação imobiliária.

Acrescente-se, ainda, que não foram encontrados nos autos do expediente analisado, documentos que indicassem a necessidade/opção das unidades locadas para abrigar os serviços de saúde nelas implantados através do convênio.

Por sua vez, esta ausência de registro de diretrizes e critérios utilizados na escolha dos imóveis pode comprometer a isonomia no atendimento aos usuários, eis que possibilita (ainda que involuntariamente) a existência de diferenças nas estruturas físicas de serviços de igual natureza; além de prejudicar o controle e a transparência da execução do convênio.

Por outro lado, note-se também que o plano de aplicação financeira (item 05 do Plano de Trabalho) não especifica os valores destinados a suportar as despesas com aluguéis. Percebe-se que deste plano consta a classificação *custeio* para o “Eixo de Atenção e Reabilitação Psicossocial”, para o “Eixo Atenção Básica e Saúde Mental”, para o “Eixo Formação e Educação Permanente” e para o tópico “Infraestrutura”, não restando definido qual deles será onerado com as despesas relativas à locação de imóveis. Além disto, não há registros de limites (ainda que geral) de valores para tais gastos (locação de imóveis).

Assim, o somatório dos fatores acima fragilizam o acompanhamento da execução do convênio, se apresentando prejudiciais ao seu controle, tanto no aspecto qualitativo como financeiro.

Em contrapartida, a existência de previsão (no plano de trabalho) clara e específica, de limitações de ordem financeira poderia impactar na redução de custos do convênio, acarretando reflexos positivos quanto à economicidade do ajuste. O estabelecimento de parâmetros físicos dos imóveis, por sua vez, propiciaria uma padronização na oferta de serviços de saúde de igual natureza; fatores estes, que associados, contribuiriam



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

para uma análise mais efetiva da viabilidade do custo-benefício dos serviços a serem implantados, refletindo em maior eficiência na gestão dos recursos públicos.

4.1.2.3. Alimentação (logística).

Os trabalhos de auditoria revelaram que há o fornecimento de alimentação aos usuários dos serviços de saúde abrangidos pelo objeto do convênio, em atendimento ao estabelecido nas portarias do Ministério da Saúde.

Entretanto o Plano de Trabalho não apresenta detalhes acerca deste fornecimento, nem mesmo no plano de aplicação financeira são estabelecidos seus parâmetros.

Da análise documental, confirmada em visitas realizadas pela equipe de auditoria em alguns serviços (CAPS CEVI, CAPS AD Reviver, CAPS III Esperança), verificou-se que a alimentação em algumas unidades é fornecida pelo Conveniado (Cândido Ferreira, através da Associação Cornélia Maria E. V. H. Vieg) e em outras é fornecida diretamente pela Municipalidade, mediante contratação específica (licitada)⁸. Valendo notar que o Plano de Trabalho não faz menção a tal participação da Municipalidade.

Dos serviços visitados, o CAPS CEVI e o CAPS AD Reviver recebem alimentação através de empresa contratada pelo Município, enquanto o CAPS III Esperança recebe do Conveniado, através de sua parceira (Associação Cornélia Maria E. V. H. Vieg).

A carência de detalhamento do Plano de Trabalho, abrangendo também o fornecimento de alimentação, prejudica a fiscalização da execução do convênio, posto que não restam claras e bem definidas as obrigações das partes conveniadas. Aliada à tal fato, a ausência de estabelecimento de um padrão a ser seguido também se apresenta prejudicial ao controle a ser exercido pelo gestor.

Face ao acima exposto, com relação à Infraestrutura Física e Logística, **recomenda** a auditoria:

- a) a indicação da quantidade de imóveis necessários à execução do convênio;

⁸ Manequinho de Campinas – Rotisserie e Panificadora Ltda – EPP - refeições – almoço e jantar (prot. 12/10/53.465) e J Preparos Alimentícios Ltda – café da manhã, lanche e ceia (prot. 12/10/27.978)



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

b) a indicação/fixação de padrões estruturais de acordo com a natureza dos serviços a serem neles abrigados (CAPS, SRTs, dentre outros);

c) a indicação do partícipe responsável pela disponibilização do imóvel bem como do fornecimento de alimentação (logística) que se façam necessárias ao ajuste;

4.1.3. Do Estabelecimento de Etapas ou Fases de Execução

No Plano de Trabalho não foram identificadas nem etapas e nem fases de execução dos serviços conveniados, também não constaram especificados e nem estabelecidos os prazos para o início de funcionamento dos serviços ainda pendentes de habilitação junto ao Ministério da Saúde (MS).

Neste aspecto e objetivando um melhor entendimento, podemos exemplificar os Serviços Residenciais Terapêuticos (SRT), para os quais restou consignado que seriam reorganizados para se chegar a um total de 37 (trinta e sete) SRTs, sendo 23 (vinte e três) do Tipo I e 14 (catorze) do Tipo II, sem contudo, constar a especificação da forma como se daria esta reorganização.

Este fato se repete com relação à “Unidade de Acolhimento”, a qual foi inaugurada em outubro de 2013, dezesseis meses após a assinatura do convênio e já na vigência da prorrogação do ajuste.

Ante o exposto, **recomendamos** que do Plano de Trabalho constem especificadas todas as fases e etapas de execução do objeto conveniado, através de um cronograma constando datas previstas de todas as fases necessárias a total implantação dos serviços.

4.1.4. Das Metas Estabelecidas no Plano de Trabalho

Com relação às metas pactuadas, o contrato de metas (item 04 do Plano de Trabalho) estabeleceu, para aferição da produção dos CAPS (Tabela I), o percentual de 60% (sessenta por cento) para o primeiro mês do ajuste, 70% (setenta por cento) para o segundo mês e 80% (oitenta por cento) a partir do terceiro mês. Com relação ao Núcleo de Retaguarda, SRTs, CECCOS, Programa de Inclusão Social pelo Trabalho, Unidade de Acolhimento e



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Projetos Alternativos Complementares (Tabela II), pactuou-se o percentual de 90% (noventa por cento).

Já com relação ao “Eixo Atenção Básica e Saúde Mental” e “Eixo Formação e Educação Permanente” o contrato de metas não estabeleceu percentuais das metas a serem alcançadas, indicando tão somente a produção, não deixando claro o indicador para a avaliação dos serviços prestados.

Os trabalhos de auditoria, ao procederem à análise dos Relatórios de Indicadores Assistenciais de responsabilidade do Conveniado, relacionados ao período de junho a dezembro/2012 constataram que alguns serviços deixaram de atingir, individualmente, a meta pactuada.

Por sua vez, em 03.06.2013, quando da celebração do Termo de Aditamento do Convênio nº 21/13, alterou-se o percentual de aferição das metas estabelecidas no Plano de Trabalho, fixando-se em 90% (noventa por cento) e/ou superior da média das metas.

Por outro lado, percebeu, ainda, a auditoria, que a despeito de terem sido estabelecidas metas de produção (quantitativas e qualitativas), não foram previstos, por completo, os recursos (humanos e custeio) a serem aplicados em cada uma delas. Assim, o alcance ou não das metas pactuadas não acarreta nenhuma consequência para o Conveniado, fato este prejudicial ao controle a ser exercido pelo gestor. Além disto, a ausência de previsão dos custos e sua correlação com as metas pactuadas impede a aferição de seu custo-benefício.

Neste sentido, **recomenda** a auditoria, que no Plano de Trabalho sejam estabelecidas não somente as metas, mas também a previsão de seus custos e a respectiva correlação com os recursos necessários (humanos e custeio) ao desenvolvimento do serviço a ser prestado. **Recomendamos**, ainda, sejam estabelecidos critérios a serem adotados nas hipóteses em que as metas não forem atingidas.

4.1.5. Do Plano de Aplicação Financeira

Cabe notar, que muito embora o Plano de Aplicação Financeira conste do Plano de Trabalho (item 5) do Convênio ora em análise, os custos foram apresentados de forma



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

bastante agregada, como já tratado no item 2.2.1 - Valores Definidos no Plano de Aplicação Financeira.

No quadro integrante do item 5 do Plano de Trabalho constam, dentro do elemento “atividades”, os três eixos assistenciais (1- Eixo Reabilitação Psicossocial, 2- Saúde Mental na Atenção Básica e 3- Formação) e os tópicos (4- Infraestrutura e 5- Material Permanente). Para os três primeiros constam as classificações “custeio” e “recursos humanos”, para o quarto (infraestrutura) constam as classificações “custeio”, “manutenção (imóveis)” e “recursos humanos” e para o quinto e último (material permanente) constam “material permanente geral (equipamentos em geral, mobiliário, outros)” e “leasing (veículos)”⁹.

Para cada uma das classificações indicadas no parágrafo anterior encontram-se estabelecidos os respectivos valores, totalizados nos correspondentes eixos e tópicos. Todavia, não consta detalhamento quanto à destinação de recursos para cada subeixo (CAPS, Núcleo de Retaguarda, SRT e CECCOS, dentre outros). Igualmente não há especificação dos itens de cada classificação, singularizando o valor a ser aplicado para cada despesa do respectivo item (ex. custeio – energia elétrica, água, telefone, aluguel etc; recursos humanos – salários, provisão de férias e 13º salário, encargos, verbas rescisórias, dentre outros). Ademais, não consta identificação das despesas passíveis de serem custeadas com os recursos do convênio, através da elaboração de relação, listagem ou regras que possibilitem a melhor identificação e decisão quanto a pertinência ao objeto conveniado.

Note-se que a carência de especificação e detalhamento das despesas no Plano de Aplicação Financeira, bem como de seus quantitativos e respectivos valores unitários (insumos, serviços, equipamento/material permanente e pessoal), prejudicam o acompanhamento e evolução físico-financeira do convênio, além de não permitir a aferição dos custos por usuário dos serviços decorrentes de cada subeixo (ou de quaisquer outra unidade de medida: vaga em CAPS, Núcleo de Retaguarda, etc, leito, residentes médicos, dentre outras), impedindo, ainda, a identificação dos preços unitários, bem como sua comparação com os praticados no mercado.

No mesmo sentido, o não detalhamento dos serviços e os respectivos custos dos recursos empregados, prejudicam uma avaliação consistente sobre a economicidade do

⁹ Itens 3 e 5 do Plano de Trabalho e item 2.1 deste relatório.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

ajuste, impossibilitando ainda a comparação com os custos de outras prefeituras e órgãos públicos.

Acrescente-se, ainda, que embora haja a indicação da origem dos recursos necessários a suportar as despesas do convênio, não constou a especificação da parcela a ser arcada pelo Conveniado (Cândido Ferreira). Cabendo aqui destacar, que ainda que não haja a participação com recursos financeiros, a contrapartida por meio de bens e serviços deve ser indicada e economicamente mensurável.

Face ao acima exposto, **recomendamos** que do Plano de Trabalho conste o Plano de Aplicação Financeira detalhado de modo a possibilitar a identificação e quantificação de todos os elementos que compõem os custos necessários à execução do objeto conveniado, com seus respectivos valores unitários, permitindo ao gestor do convênio proceder a sua análise e acompanhamentos físico-financeiros, bem como avaliar a economicidade e decidir sobre a pertinência das despesas apresentadas, à luz Plano. **Recomendamos**, ainda, que a contrapartida, mesmo que não se dê com recursos financeiros, seja indicada no Plano de Trabalho.

4.2. Análise do Processo de Avaliação da Prestação de Contas do Conveniado.

O Termo de Convênio nº 74/12 estabeleceu normas que regem o acompanhamento (cláusula terceira), autorização de pagamento (cláusula sétima), prestação de contas (cláusula oitava), controle, avaliação e fiscalização (cláusula nona) do ajuste.

A cláusula oitava do Termo de Convênio trata das regras que regem o processo de prestação de contas e seus subitens explicitam, em síntese, que o Conveniado deve apresentar as contas mensalmente à Secretaria de Saúde e ao Conselho Municipal de Saúde. Estabelece, ainda, que estas prestações de contas devem ser elaboradas em conformidade com as Normas e Instruções editadas pelo Tribunal de Contas da União e do Estado de São Paulo.

Referida cláusula ainda prevê, com relação ao repasse dos recursos financeiros, que apenas serão liberadas as parcelas em conformidade com o plano de trabalho elaborado, sendo apresentadas as seguintes situações em que os valores ficarão retidos enquanto não houver o devido saneamento das impropriedades ocorridas:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

- “quando não houver comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida...”;
- “quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do Convênio, ou ainda, o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas”;
- “quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno”.

Os demais subitens da referida cláusula referem-se às regras relativas à aplicação financeira de saldos do Convênio, à utilização das receitas financeiras auferidas e à devolução dos saldos financeiros e patrimoniais quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do termo de ajuste.

Por sua vez, o processo (procedimento) de avaliação da prestação de contas adotado pela Secretaria de Saúde, considerado em seu todo, na prática, envolve a atuação da Comissão de Acompanhamento do Convênio – cláusula terceira (instituída no termo de convênio), do Departamento de Gestão e Desenvolvimento Organizacional (DGDO) - órgão integrante da estrutura da SMS, dos Gestores do Convênio e do Departamento de Prestação de Contas (DPC) - órgão integrante da estrutura da SMS e sem previsão no referido Termo, e a Coordenadoria de Avaliação e Controle (CAC) – cláusula nona (integrante do DGDO da SMS).

4.2.1. Acompanhamento - Comissão de Acompanhamento do Convênio

A Comissão de Acompanhamento do Convênio é composta por 06 (seis) representantes, sendo: 02 (dois) do Departamento de Saúde (DS) da Secretaria Municipal de Saúde, 02 (dois) do Conveniado e 02 (dois) do Conselho Municipal de Saúde e suas atribuições estão dispostas na cláusula terceira do Termo de Convênio 74/12, cujas principais elencamos a seguir:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

- realizar o acompanhamento da execução do convênio no tocante aos custos, cumprimento das metas pactuadas e a qualidade do cuidado prestado;
- proceder avaliações mensais a fim de avaliar os relatórios técnicos assistenciais relativos ao cumprimento das metas e indicadores;
- elaborar relatórios circunstanciados apresentando as conclusões de suas avaliações e a indicação de correções necessárias caso não sejam alcançados os resultados esperados;
- avaliar o grau de aproveitamento dos serviços e procedimentos conveniados, bem como as competências dos convenientes e causas de não aproveitamento, visando à correção de eventuais problemas detectados;
- fiscalizar a execução do plano de trabalho podendo praticar todos os atos necessários ao atendimento das metas propostas.

4.2.1.1. Análise das Atividades da Comissão de Acompanhamento do Convênio

O item 4 do Plano de Trabalho contempla o Contrato de Metas do convênio firmado. Neste foram estabelecidos indicadores qualitativos e quantitativos de acompanhamento de execução a serem seguidos pela Comissão de Acompanhamento do convênio, cuja constituição e atribuições estão definidas no item 3.1 do Plano de Trabalho.

Os trabalhos de auditoria verificaram que a Comissão de Acompanhamento é atuante, reunindo-se mensalmente para a análise dos relatórios que tratam dos indicadores assistenciais apresentados pelo Conveniado, com o intuito de verificação do atingimento das metas quantitativas e qualitativas estabelecidas no termo de convênio, bem como para propor eventuais adequações que se façam necessárias.

Deste processo avaliativo resultam pastas organizadas por períodos analisados, contendo os relatórios com as informações de cada serviço e o respectivo parecer conclusivo da Comissão de Acompanhamento.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Em entrevista junto aos membros da Comissão (reunião mensal de apresentação dos indicadores assistenciais do dia 20/02/14), a auditoria constatou que a análise quantitativa e qualitativa procedida por esta Comissão, com base nos relatórios técnico assistenciais emitidos pelo Conveniado, se dá sob o ângulo gerencial (macro), não se atendo à verificação *in loco*, ainda que por amostragem.

O acompanhamento da execução do convênio é realizado tempestivamente, por meio de exibição dos indicadores de produção, cingindo-se a atuação da Comissão de Acompanhamento a indagações e esclarecimentos acerca dos dados exibidos, os quais subsidiam o parecer a ser emitido e cujo conteúdo encontra-se padronizado, atestando satisfatórios e adequados os resultados apresentados. Estes fatos foram observados na amostra analisada, a qual contempla as pastas de julho de 2012 a junho de 2013, que se encontram apartadas do protocolado, mas foram disponibilizadas à equipe de auditoria pelos gestores do convênio.

Dando continuidade aos trabalhos, ao proceder a auditoria a análise da produção apresentada pelo Conveniado à Comissão de Acompanhamento, por meio dos relatórios mensais, verificou-se que as metas pactuadas estão sendo ultrapassadas, apenas quando consideradas de forma global. Nesta oportunidade também observou a auditoria, que os órgãos envolvidos na execução do convênio¹⁰, conforme registro de 14 de maio de 2013, em resposta ao Memorando 64 do Departamento de Saúde, igualmente identificaram tal fato, detectando ainda, que quando considerados os serviços individualmente, notam-se discrepâncias de produtividade estimada, apresentada e aprovada. E, diante disto, concluíram pela necessidade de readequação das metas individualizadas por serviço para prorrogação do convênio. Esta conclusão (necessidade de readequação das metas), já verificada e registrada em maio de 2013¹¹, não suscitou alteração no convênio até o momento, muito embora prorrogado em junho de 2013.

Neste sentido, **recomenda** a auditoria, sejam readequadas as metas em atendimento as manifestações do corpo técnico da Secretaria Municipal de Saúde.

¹⁰Comissão de Acompanhamento juntamente com Coordenadoria de Avaliação e Controle (CAC), Área Técnica de Saúde Mental (Departamento de Saúde), Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira e também o coordenador do convênio em tela (DGDO).

¹¹Conforme consta do Relatório de Acompanhamento de Indicadores Assistenciais de Avaliação – Março 2013 e cópia que acompanha a autorização de pagamento referente à 12ª parcela do convênio.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Recomenda ainda que as pastas que se encontram apartadas do protocolado sejam organizadas sequencialmente em protocolado específico a ser ao final juntado ao protocolado de origem.

4.2.2. Controle, Avaliação e Fiscalização - Coordenadoria de Avaliação e Controle (CAC)

A CAC, conforme subitem 7.1.1. do Termo de Convênio, é responsável por revisar os documentos apresentados pelo Conveniado referentes às atividades assistenciais desenvolvidas, ou seja, avalia a produção (em termos quantitativos e qualitativos) mediante a verificação do cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Trabalho, especificamente, no Contrato de Metas (item 4 do Plano de Trabalho).

Compete ainda, à CAC exercer o controle interno sobre a execução do convênio, conforme subitem 8.1 do Termo de Convênio, além de realizar ações de auditoria (inspeções) especificadas na cláusula nona do ajuste.

**4.2.2.1. Análise das Atividades de Controle, Avaliação e Fiscalização/
Coordenadoria de Avaliação e Controle - CAC**

A verificação, pela auditoria, das atividades de Controle, Avaliação e Fiscalização se deu a partir do estabelecimento de uma amostra¹² dos relatórios produzidos pela CAC, arquivados no Departamento de Gestão e Desenvolvimento Organizacional.

Conforme descrito acima, (subitem 7.1.1 Termo de Convênio) a CAC revisa os documentos referentes às atividades assistenciais conveniadas, com o intuito de averiguar o atingimento das metas estabelecidas, qualitativa e quantitativamente. Por atividades assistenciais do convênio entende-se as atividades relativas aos procedimentos intensivos, semi-intensivos e não intensivos, acolhimentos noturnos e acompanhamentos SRT, dentre outros, conforme Termo nº 74/12 até dezembro de 2012, quando alterados pelos novos procedimentos descritos nas Portarias do Ministério da Saúde nº, 854, 855, 856 e 857 de

¹² A amostra considerou 06 (seis) relatórios produzidos pela CAC referentes às seguintes parcelas de repasses: 2ª parcela (74/12)-relatório CAC julho/12, 7ª parcela (74/12) – relatório CAC outubro/12, 10ª parcela (74/12) - relatório CAC janeiro/2013, 12ª parcela (74/12) – relatório CAC março/13, 3ª parcela (21/13)- relatório CAC junho/2013 e 6ª parcela (21/13) – relatório CAC setembro/13



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

2012, implantados pela SMS a partir de janeiro de 2013, cuja inscrição passou a se dar através de “Registro das Ações Ambulatoriais de Saúde” (RAAS – Portaria MS nº 276 de março de 2012).

De acordo com a amostra, a CAC apresentou tabelas referentes aos procedimentos realizados em todos os meses selecionados. Não há nesses documentos apontamento que apresente situação registrando empecilhos para a realização dos seus trabalhos sobre a apresentação, pelo Conveniado, da sua produção, com exceção da documentação referente ao mês de julho/2013, na qual, em função de alegado déficit de 08 (oito) servidores administrativos em seu quadro funcional, somente consegue manter as atividades de conferência e emissão de AIH e APACS (ressaltamos que a partir de janeiro de 2013 as APACS foram substituídas pela RAAS) não se responsabilizando por todas as informações de faturamento que são apresentadas pelo Conveniado.

Neste sentido, **recomenda** a auditoria que a SMS avalie a necessidade de reestruturação da CAC, visando fortalecer o controle interno por ela exercido.

4.2.3. Avaliação das Despesas Apresentadas pelo Conveniado – Departamento de Prestação de Contas

Ao avaliar o processo de prestação de contas, a auditoria se deparou com a ausência, no Termo de Convênio, de menção ao Departamento de Prestação de Contas como órgão atuante nas atividades de controle, não lhe sendo concedidas atribuições. Presume-se que isto se deve à sua recente criação, qual seja, junho de 2012 e cuja implantação se deu a partir de agosto de 2012, órgão este originário do Núcleo de Prestação de Contas da SMS.

4.2.3.1. Análise da Atuação do DPC

Embora não inserido no Termo de Convênio, a auditoria constatou a atuação do DPC no processo de prestação de contas das despesas convencionais, evidenciando a existência de mecanismo de controle interno em relação a este quesito. Note-se que as avaliações do Departamento de Prestação de Contas ocorrem rotineiramente e baseadas em critérios técnicos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Destaque-se, ainda, que foram adotados critérios para a classificação das despesas, baseados na classificação de despesas da administração pública, à luz da legislação aplicável.

Além destes critérios, as informações resultantes das análises do DPC são disponibilizadas em sistema informatizado, qual seja o PDC, bem como no Portal da Prefeitura, facilitando o acompanhamento, a fiscalização e promovendo a transparência.

Segundo verificado pela auditoria, o DPC recebe e avalia os documentos fiscais e bancários atinentes à comprovação e pertinência das despesas incorridas pelo Conveniado na execução do convênio.

A atuação do DPC é ratificada pela manifestação do Departamento de Gestão e Desenvolvimento Organizacional, às fls. 874 do processo 2012/10/20.798 (vol. 03), cujo o fluxo se dá conforme a transcrição abaixo:

1. “Após a análise da documentação contábil pelo DPC, conforme normativas legais, os apontamentos de não conformidade serão encaminhados ao DGDO que as enviará ao Conveniado para as justificativas consubstanciadas.
2. As respostas do Conveniado deverão ser submetidas à validação assistencial e enquadramento no Plano de Trabalho pela Coordenação da Área de Saúde Mental e enviadas ao DGDO.
3. O DGDO remeterá a documentação recebida ao DPC para os ajustes necessários”.

Os trabalhos da auditoria, para avaliar a atuação do DPC, relatados por tópicos na sequência, se concentraram nas análises realizadas pelo órgão, utilizando os documentos disponibilizados no sistema informatizado das prestações de contas - PDC. Sistema este, cujo desenvolvimento se iniciou no exercício de 2012, ainda pelo Núcleo de Prestação de Contas, órgão antecessor do DPC.



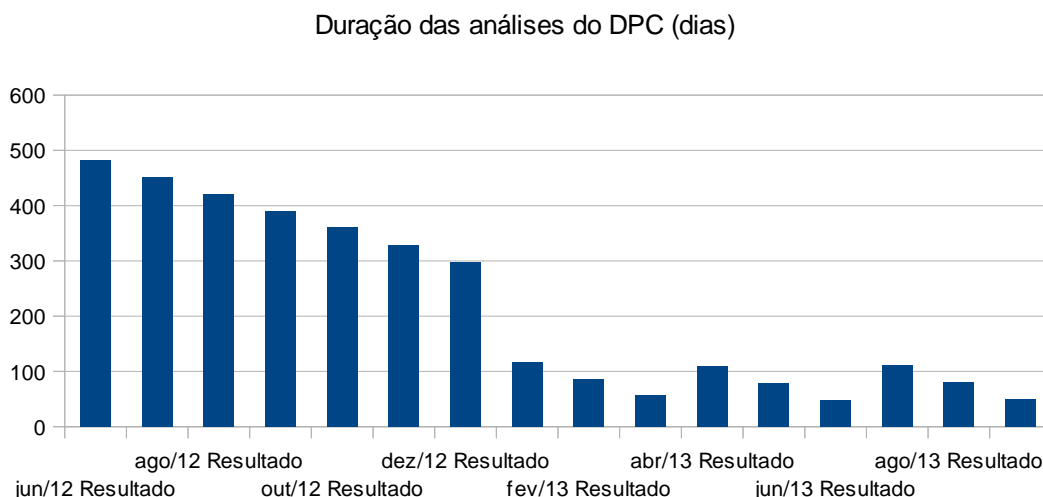
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

a) **Prazo de Análise da Prestação de Contas das Despesas**

Foi realizado um levantamento da duração das análises procedidas pelo DPC tomando-se por base 04 (quatro) protocolados¹³ abertos para envio dos resultados aos gestores do convênio, sendo o primeiro deles datado de 03/04/2013, correspondendo a análise de junho de 2012 a novembro de 2013.

O cálculo é aproximativo e adota a convenção de que o Conveniado apresenta os documentos comprobatórios no 30º (trigésimo) dia após o mês vencido. O resultado em dias é obtido do cálculo desta data até a data dos protocolados abertos pelo DPC.

O gráfico abaixo demonstra a evolução do tempo de duração das análises realizadas pelo referido departamento.



No gráfico é evidenciada uma melhora dos prazos de realização das avaliações pelo DPC. Num primeiro momento, até dezembro de 2012, os prazos sempre ultrapassaram 120 (cento e vinte) dias. A partir de então, até setembro de 2013, os prazos se apresentam inferiores (a 120 dias).

Note-se que mencionado prazo, de 120 (cento e vinte) dias, para apreciação das prestações de contas apresentadas, foi utilizado como parâmetro por ser este o estipulado no parágrafo 6º do artigo 8º do Decreto Municipal nº 16.215/2008, que dispõe sobre normas

¹³ Os protocolados são os seguintes: 13/10/15.361, 13/10/29.679, 13/10/44.085 e 13/10/61.635



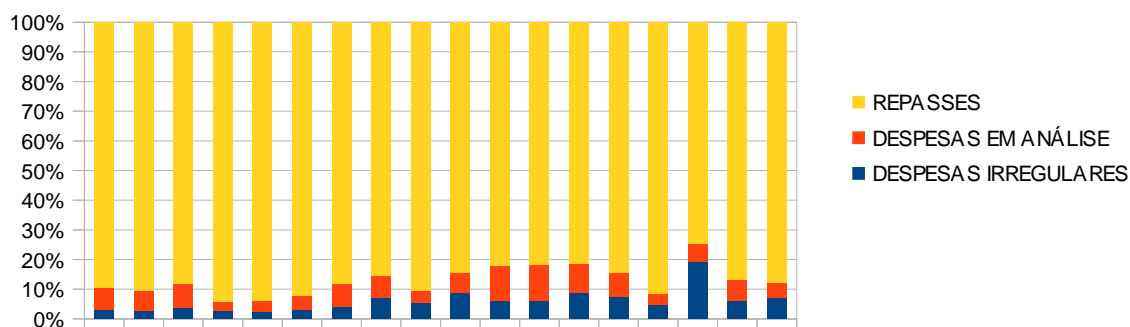
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

relativas à Celebração de Convênios, termos de Cooperação, ajustes e outras avenças, no âmbito da Administração Municipal¹⁴.

b) Resultados da Avaliação das Despesas Analisadas pelo Departamento de Prestação de Contas

Outro aspecto, extraído pela auditoria das análises realizadas pelo DPC e que merece destaque, é o alto índice de despesas “*a priori*” consideradas irregulares ou em análise, cujos percentuais, no período de junho/2012 a novembro/2013, foram de 7,25% (sete vírgula vinte e cinco por cento) com despesas irregulares e de 7,95% (sete vírgula noventa e cinco por cento) com despesas “em análise”, totalizando 15,22% (quinze vírgula vinte e dois por cento) do montante avaliado, o qual corresponde a uma quantia que supera R\$11.000.000,00 (onze milhões de reais). O gráfico abaixo permite a visualização da situação encontrada.

REPASSES X DESPESAS IRREGULARES E EM ANÁLISE (%)



Fonte: Sistema PDC

Tendo em conta o registro de despesas consideradas irregulares ou pendentes de análise (“em análise”) pelo DPC, a auditoria identificou a existência de notificação do DGDO, de 20/12/13, ao Conveniado para apresentar justificativas, bem como o recebimento

¹⁴ **Art. 8º** As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas ou privadas, decorrentes da celebração de convênios ou de termos de cooperação, serão feitas exclusivamente por intermédio da Secretaria Municipal de Finanças ou do órgão gestor, quando a lei autorizar.

(...)

§ 5º Todo aquele que receber repasse de recursos ficará obrigado a prestar contas dos recursos recebidos, no prazo de 30 (trinta) dias, expirado o mês da competência.

§ 6º O órgão responsável pelo repasse terá prazo de 120 (cento e vinte) dias para apreciar a prestação de contas apresentada, contados da data de seu recebimento.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

destas. Entretanto, até março do presente, data do último contato com o DPC e segundo informações obtidas, tais justificativas do Conveniado ainda não haviam sido apreciadas pelo Departamento.

Acontece que algumas das ocorrências apontadas pelo DPC correspondem às impropriedades indicadas na cláusula oitava do termo de convênio, a qual impõe a retenção de repasses até o seu saneamento.

Neste sentido, a situação que se configura é a permanência de repasses sem que haja solução das pendências apontadas pelo DPC.

Mesmo ponderando que o período do “fluxo da documentação contábil” seja superior ao período mensal dos repasses, é necessário que pelo menos este seja adequado ao estipulado na legislação municipal acima citada, ou seja, de no máximo 120 (cento e vinte) dias.

Como já mencionado, o Termo de Convênio é omissivo com relação à análise das prestações de contas mensais apresentadas pelo Conveniado. Deste modo, o que se verifica é o acúmulo de pendências apontadas pelo DPC, vez que o ciclo completo do processo de tomada de contas não se encontra finalizado até então. Concomitantemente, não há retenção de valores a serem repassados, pois a autorização de pagamento não está vinculada ao efetivo término do processo de prestação de contas, assunto abordado no subitem 4.2.4, Autorização de Pagamento – Departamento de Gestão e Desenvolvimento Organizacional e Gestor(es) do Convênio.

4.2.4. Autorização de Pagamento – Departamento de Gestão e Desenvolvimento Organizacional e Gestor(es) do Convênio

O Departamento de Gestão e Desenvolvimento Organizacional juntamente com o(s) Gestor(es) do Convênio são os responsáveis pelo recebimento das informações e relatórios emitidos pela CAC, que subsidiam a confecção do documento “Autorização de Pagamento”, ou seja, do documento que confirma o valor a ser repassado ao Conveniado e o encaminha para a expedição da competente autorização de pagamento pelo Sr. Secretário Municipal de Saúde, permitindo a efetivação do repasse pelo Departamento Financeiro.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

A cláusula sétima do Termo de Convênio vincula somente a atuação da CAC ao processo de autorização de pagamento dos repasses, sendo isto verificado na análise da auditoria por meio de amostra¹⁵ dos procedimentos de pagamentos realizados. Não considera, assim, o processo completo de prestação de contas, que inclui também a avaliação da documentação comprobatória das despesas apresentadas pelo Conveniado, a qual é realizada pelo DPC, como já mencionado no subitem anterior (4.2.3 - Avaliação das Despesas Apresentadas pelo Conveniado – Departamento de Prestação de Contas).

4.2.4.1. Análise das Atividades Relacionadas à Autorização de Pagamento

Ao apreciar, a auditoria, os procedimentos e atividades que envolvem a prestação de contas e a emissão da autorização de pagamento, verificou, segundo a amostra¹⁶ selecionada para análise, que a apuração do valor a ser repassado se dá considerando o resultado das manifestações da CAC aliado ao cotejo do valor mensal autorizado no Termo de Convênio, com o valor mensal de custos de serviços ainda não implantados, obtidos estes últimos de planilha elaborada pelo Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira. O produto da análise é expresso na “Planilha Autorização de Pagamento”.

As autorizações de pagamento do período avaliado foram expedidas sem vinculação ou observância das conclusões e/ou apontamentos decorrentes da análise da prestação de contas, realizada pelo DPC, como já mencionado acima.

A CAC, embora seja responsável pelo procedimento de supervisão direta e indireta das cláusulas e condições estabelecidas no presente convênio (cláusula nona do Termo de Convênio), não possui por atribuição analisar a prestação de contas (comprovação das despesas incorridas) apresentada pelo Conveniado, mensalmente, à Secretaria Municipal de Saúde (cláusula 8.1 do Termo de Convênio).

Na prática, a análise da prestação de contas das despesas convencionais mensais é realizada pelo DPC, que embora atue no processo de tomada de contas do convênio, não figura no Termo de Convênio (item 4.2.3 - Avaliação das despesas apresentadas pelo

¹⁵ Considerou os mesmos meses selecionados na análise dos relatórios da CAC, conforme descrito no subitem 5.2.1.1.

¹⁶ A amostra considerou 06 (seis) relatórios produzidos pela CAC referentes às seguintes parcelas de repasses: 2ª parcela (74/12)-relatório CAC julho/12, 7ª parcela (74/12) – relatório CAC outubro/12, 10ª parcela (74/12) - relatório CAC janeiro/2013, 12ª parcela (74/12) – relatório CAC março/13, 3ª parcela (21/13)- relatório CAC junho/2013 e 6ª parcela (21/13) – relatório CAC setembro/13



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Conveniado – Departamento de Prestação de Contas). Entretanto, as questões apontadas pelo DPC não devem ser desconsideradas quando da apuração do valor a ser repassado (autorização de pagamento).

Note-se que embora a cláusula oitava do Termo de Convênio firmado estabeleça a retenção de parcelas até que sejam saneadas eventuais impropriedades apuradas, a prática demonstra não haver vinculação entre o resultado da análise do DPC e a decisão acerca dos repasses, nem mesmo após o período máximo de 120 (cento e vinte) dias estabelecido no Decreto Municipal nº 16.215/2008.

Face ao acima exposto **recomenda** a auditoria a observância do § 6º do artigo 8º do Decreto Municipal nº 16.215/2008, combinado com os incisos VII e VIII do artigo 36 das Instruções nº 02/2008, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

4.3. Da Gestão dos Recursos Repassados ao Conveniado.

4.3.1. Análise da Movimentação dos Recursos Financeiros Repassados.

Os recursos financeiros do Município são depositados em conta aberta especificamente para o termo de convênio 74/12, qual seja, conta-corrente 6466-1, agência 3360-X, do Banco do Brasil S/A.

As aplicações financeiras, a saber, CDB, RDB e BB Reaplic também são efetuadas nesta conta específica.

Entretanto, foi verificado junto às prestações de contas do Conveniado extratos de pelo menos outras 11 (onze) contas-correntes no Banco do Brasil, na Caixa Econômica Federal e no Banco Itaú¹⁷.

Nota-se que os extratos¹⁸ evidenciam movimentações bancárias relativas a transferências de recursos financeiros entre a conta bancária específica e outras apresentadas

¹⁷ Banco do Brasil: agência 3360-x, contas corrente 5399-6, 6465-3, 5401-1, 114-7, 14076 e 101232; Banco Itau: agências 6819 e 1652, contas corrente 12012-9, 00049-6 e 5608, com as respectivas contas de aplicação; e Caixa Econômica Federal: agências 2883 e 0296 e as contas corrente 00000359-1 e 56529-1, respectivamente.

¹⁸ A análise dos extratos pormenorizada foi realizada em 3 (três) meses específicos: agosto/12, março/13 e setembro/13. Esta amostragem, necessária devido ao grande número de contas-correntes, foi suficiente para configurar a constância da utilização de mais de uma conta-corrente nas movimentações bancárias ocorridas no período coberto pela auditoria, bem como da ocorrência de transferências de recursos entre elas, dispensando, assim, a verificação exaustiva das contas e respectivas movimentações.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

nas prestações de contas e vice-versa. Além disso, verificou-se movimentações a outras contas bancárias relativas aos pagamentos das despesas realizadas pelo Conveniado a seus fornecedores e colaboradores com o objetivo de cumprir o objeto do ajuste.

Verifica-se, portanto, que a conta bancária aberta para o convênio é específica apenas para os depósitos dos repasses pelo Município, mas não para totalidade da movimentação dos recursos financeiros do convênio, contrariando o disposto nos inciso I, § 2º, art. 8º do Decreto Municipal nº 16.215/2008 e inciso VIII, art. 37 das Instruções nº 02/2008 do TCE SP.

Vale ressaltar, ainda, que o grande número de movimentações entre contas e bancos prejudica o acompanhamento e o controle da aplicação dos recursos do convênio, ainda que em algumas transferências da conta específica se observe a prática de ressarcimento. Mesmo assim, o fato por si só, não é permitido pelas normas que regem a execução de convênios.

A título de ilustração, foi identificado que as transferências de recursos financeiros da conta específica para outras serviram para a realização de pagamentos de salários, tarifas de serviços de utilidade pública (energia elétrica, telefone, água), de taxas bancárias de manutenção de contas, dentre outras.

Com relação as taxas bancárias, verificou-se que o Conveniado não deixou de apresentá-las como comprovantes de despesas do convênio, apesar de ser expediente vedado pela legislação¹⁹. Isto ocorreu, inclusive, em contas-correntes que não tiveram movimentação financeira.

Ressalte-se que o Conveniado havia sido alertado sobre a questão por ocasião do parecer jurídico da Secretaria de Assuntos Jurídicos quando da celebração do ajuste, fato este que a fez reelaborar o seu plano de aplicação financeira, retirando do valor total a despesa referente às taxas bancárias. Todavia manteve esta prática.

Em síntese, ocorreram situações falíveis na aplicação de recursos pelo Conveniado na condução financeira do presente convênio, quais sejam: transferências de recursos da conta-corrente específica (6466-1 BB) para outras contas; retirada de recursos

¹⁹ Inciso VII, artigo 52, Portaria Interministerial nº 507/2011.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

desta conta específica para outras contas, mesmo com posterior ressarcimento, e apresentação de taxas bancárias de manutenção da conta específica, bem como de outras contas bancárias como comprovantes de despesas conveniais.

Diante do exposto, **recomenda-se** que a Secretaria Municipal de Saúde adote as providências necessárias ao saneamento das inconformidades ora apontadas, à luz do disposto nos incisos VII e VIII, do artigo 36 das Instruções nº 02/2008 do TCE SP, cuidando para que não tornem a ocorrer.

Por fim, cabe registrar que as inconformidades ora apresentadas foram detectadas também pelo Departamento de Prestação de Contas, constando dos registros junto ao sistema informatizado de prestação de contas.

4.3.2. Da Aplicação dos Recursos Repassados

A auditoria analisou os documentos comprobatórios das despesas apresentadas pelo Conveniado com base no material disponibilizado pelo Departamento de Prestação de Contas (DPC). Adotou como metodologia a realização de testes ao analisar as notas fiscais, comprovantes de pagamentos, recibos, dentre outros, apresentados pelo Conveniado²⁰ tendo como parâmetro o plano de trabalho do convênio.

Como resultado da análise, pode-se afirmar que as constatações da auditoria, via de regra, se coadunam com as do DPC, ou seja, os questionamentos sobre a pertinência das despesas apresentadas, verificados pela auditoria coincidiram, na grande maioria, com os apontados pelo DPC.

Uma dificuldade que merece destaque nesta avaliação é a ausência no plano de trabalho de relação ou listagem, pelo menos básica ou classificadora, das despesas permitidas para a execução do convênio, conforme já abordado no item 4.1. Ao contrário, no que se refere aos gastos conveniais o plano é bastante genérico e repete em todos os eixos os seguintes dizeres: “o convênio deverá permitir a realização dos serviços com infraestrutura administrativa, de pessoal (com profissionais da área de assistencial e de apoio) e de logística”.

²⁰ Esta análise foi realizada a partir de amostra devido ao grande número de documentos fiscais e à constatação da existência de avaliação rotineira das mesmas pelo DPC.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Segundo os dados extraídos do sistema informatizado PDC, em ordem decrescente de valor, os problemas detectados e classificados como despesas irregulares e “em análise” são dos seguintes grupos de despesas:

- “Serviços de Terceiros - Pessoa jurídica”, com destaque para o item tarifas, multas e juros e serviço de fornecimento de alimentação: taxas e tarifas bancárias, taxa bancária por emissão de boleto ou carnê, multas, encargos e juros de IRRF e INSS, ausência de cotação de pelo menos 03 orçamentos de referência, ausência de listagem de beneficiários de fornecimento de refeições, compra de produtos e serviços de um mesmo fornecedor sem definição de tipo de contrato e serviço prestado.
- “Pessoal, encargos e auxílios”, com destaque para os itens de despesa FGTS Patronal, outros encargos e rescisões: parcelamento de FGTS de competência anterior à do convênio e débito de FGTS de conta-corrente diversa à conta específica do convênio, ações trabalhistas movidas, rescisões sem termos e homologações.
- “Material de consumo”, com destaque para os itens outros materiais de consumo e gêneros alimentícios: ausência de cotação de pelo menos 03 (três) orçamentos de referência e movimentação de recursos em conta-corrente diversa da específica do convênio.
- “Serviços de Terceiros – Pessoa Física”, com destaque para os itens de despesas de serviços técnicos profissionais e de locação de imóveis: cálculos errados e ausências de retenções de INSS, IRRF e ISS, ausência de registro do profissional autônomo no ISS e no órgão de classe, inclusão de custo do IPTU em despesa de aluguel.
- “Equipamentos e Materiais Permanentes”, com destaque para os itens de despesa equipamentos de processamento de dados, máquinas, utensílios e equipamentos diversos e mobiliário em geral: compras de equipamentos não enquadrados no plano de trabalho.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

- “Passagens e Despesas com Locomoção”, para os itens de despesas outras despesas com locomoção e passagens rodoviárias: serviços de motoboy, movimentação de recursos em conta bancária diversa à específica do convênio, ausência de cotação de 03 (três) orçamentos, contratação de transporte particular.
- “Arrendamento Mercantil”: compra de veículos através de leasing.

Assim, a elevada quantidade de despesas apontadas como desconformes, aliada ao correspondente índice monetário que as envolve, 15,22% (quinze vírgula vinte e dois por cento) do valor repassado entre junho de 2012 e novembro de 2013, demonstra a imprecisão deste assunto no plano de trabalho, conforme apontado no subitem 4.1.

Tal questão expõe também a vulnerabilidade da fixação do valor estimado do convênio podendo incorrer no risco de não traduzir fielmente as despesas necessárias à execução do ajuste.

Diante do exposto, **recomendamos** o esclarecimento dos gastos convenientes permitidos no ajuste através da elaboração de relação, listagem ou regras que possibilitem a melhor identificação e decisão sobre as despesas permitidas, para que as pendências sejam solucionadas e para que o valor estimado do convênio possa realmente traduzir as despesas necessárias à sua execução.

4.4. Parecer Conclusivo

Os trabalhos de auditoria verificaram a existência de parecer conclusivo do exercício 2012, elaborado pelos gestores do convênio e encaminhado ao Tribunal de Contas, em atendimento à legislação.

Nota-se que na avaliação dos partícipes sobre a execução do convênio, exposta nos relatórios do Conveniado, do Departamento de Saúde e no parecer conclusivo do Sr. Secretário de Saúde foi positiva. Em que pese o reconhecimento do alcance parcial das ações do objeto do convênio nº 74/12, entenderam que as metas, quando consideradas globalmente, foram atingidas, permitindo a manutenção da assistência no campo da saúde mental.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

O referido parecer registra, ainda, o fato da ausência de conclusão sobre os apontamentos do Departamento de Prestação de Contas (DPC) a respeito de despesas consideradas “irregulares” e “em análise”, todavia, justifica que tal exame foi concluído apenas em março de 2013, na época da elaboração do parecer. Justificaram que tal decurso de prazo se deu em função da recém-capacitada equipe, bem como do recém-desenvolvido sistema informatizado, associado também ao acúmulo de trabalho referente às prestações de contas de outros convênios da SMS.

O Sr. Secretário, diante das justificativas apresentadas, decidiu promover a convocação da entidade para a resolução da pendência financeira apontada pelo DPC, não exigindo a devolução dos valores de forma integral e imediata, por entender que tal conduta causaria a derrocada financeira do Conveniado, resultando na interrupção dos serviços.

A auditoria, por sua vez, não identificou registros sobre a mencionada convocação da entidade, todavia encontrou a notificação da SMS, de dezembro de 2013, ao Conveniado para que justificasse as despesas não regulares, cujo montante superava R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Fica configurada, portanto, a existência de reconhecimento da situação de pendências, bem como evidenciada a ação do gestor para que a entidade providencie suas justificativas, visando definir a questão e, assim, finalizar o processo de prestação de contas.

Por outro lado, a morosidade na tomada de decisão acerca das pendências registradas e não equalizadas entre os partícipes do convênio pode prejudicar a sua execução, bem como o processo de discussão de possíveis prorrogações, principalmente devido ao elevado valor acumulado pendente de definição.

Ressalte-se que a solução das pendências implica em esclarecer e definir os gastos permitidos no convênio e que não foram estabelecidos de forma clara e segura no plano de trabalho, fato apontado no subitem 4.3.2. deste relatório.

Diante do exposto, a análise do Parecer Conclusivo demonstra o cumprimento formal da obrigação do Município para com o TCE SP, com respeito às regras definidas nas Instruções nº 02/2008, contudo, revela a demora entre a identificação e a tomada de decisão



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

quanto às pendências apontadas pelo DPC, razão pela qual reitera, a auditoria, a **recomendação** apresentada no subitem 4.3.2. do presente.

5. CONCLUSÃO

De uma forma geral, percebemos na análise da auditoria que a SMS apresenta crescente preocupação com o incremento dos meios de controles internos necessários ao acompanhamento da execução do convênio. Restou evidenciada a atuação de órgãos da SMS com atribuições específicas de acompanhamento e fiscalização do convênio.

Foi observado que alguns aspectos do plano de trabalho merecem aperfeiçoamento, eis que carecem de maior precisão na correlação entre os serviços objeto do convênio e os recursos necessários à execução de cada um deles (recursos humanos, infraestrutura física, logística, metas e etapas, além de financeiros), conforme abordado no item 4.1. e seus subitens.

O processo de avaliação da prestação de contas do Conveniado também merece aprimoramento através da integração das ações de “Autorização de Pagamento” com as do “fluxo de documentação contábil”, visando sua adequação ao Decreto Municipal nº 16.215/2008 e às Instruções nº 02/2008 do TCE SP, como relatado no item 4.2 e seus subitens.

No mesmo sentido, com relação a gestão financeira do convênio faz-se necessário o cumprimento da exigência contida nas normas para que a movimentação de recursos se dê através de uma única e exclusiva conta bancária, além do aperfeiçoamento de critérios capazes de permitir a identificação/definição das despesas pertinentes com o objeto conveniado, como apresentado nos itens 4.3. e seus subitens e 4.4.

Registre-se que os apontamentos constantes deste relatório se propõem ao fortalecimento dos controles existentes, bem como à correção de vulnerabilidades, visando contribuir para o incremento da eficiência e efetividade das atividades da Municipalidade.

Por fim, recomendamos, após a conclusão do “Plano de Providências” com os gestores envolvidos, a expedição de ofício ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, encaminhando cópia do presente relatório, acompanhado de cópia do Plano de Providências



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

firmado, nos termos no disposto no § 1º, do art. 61 da Lei Orgânica do Município de Campinas.

Campinas, 03 de junho de 2014.

Matrícula Nº 63..116-7

Matrícula Nº 106.842-3

Matrícula Nº 108..878-5



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

ANEXO ÚNICO

RECURSOS HUMANOS – QUANTITATIVOS

1) Eixo 1: Rede de Atenção e Reabilitação Psicossocial

Serviços	Quantidade Relatório 2012 (Parecer Conclusivo)	Quantidade Relatório Março 2014		Quantidade CNES
		Cândido	PMC	
Núcleo de Retaguarda	94	87	0	233
CAPS III Esperança	56	50	0	138
CAPS III Estação	58	51	0	48
CAPS III Antônio Da Costa Santos	56	51	0	82
CAPS III Davi Capistrano	54	41	12	53
CAPS III Novo Tempo	54	43	10	57
CAPS III Integração	54	38	9	53
CAPS Antônio Orlando	35	31	0	35
CAPS AD Independência	30	27	0	48
Casa de Acolhimento Transitório	0	18	0	-
CAPS AD III Reviver	58	43	0	57
CAPS Infantil CEVI	25	18	11	25
CAPS Infante Juvenil Espaço Criativo	53	23	9	28
SRT's	154	151	0	-
Núcleo de Oficinas e Trabalho NOT	49	51	0	-
Casa das Oficinas (Região Noroeste)	4	5	2	10
CECCO Espaço das Vilas	10	7	0	-
CECCO Rosa dos ventos	7	6	0	-
CECCO Casa dos Sonhos	6	5	0	-
CECCO Toninha	3	3	0	9
CECCO Portal das Artes	4	2	0	-
CECCO Tear das Artes	11	7	1	7
Projetos Alternativos Complementares	5	6	0	-
Subtotal 1)	880	764	54	883
		818		

2) Eixo 2: Atenção Básica e Saúde Mental

Serviços	Quantidade Relatório 2012 (Parecer Conclusivo)	Quantidade Relatório Março 2014		Quantidade CNES
		Cândido	PMC	
Matriciamento – Centros de Saúde	-	22	0	-
Serviço de Saúde ao Usuário de Saúde Mental	2	0	0	-
Consultório na Rua	12	14	0	-
Subtotal 2)	14	36	0	-
		36		



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

3) Eixo 3: Formação e Educação Permanente				
Serviços	Quantidade Relatório 2012 (Parecer Conclusivo)	Quantidade Relatório Março 2014		Quantidade CNES
		Cândido	PMC	
Residência Médica	1	-	0	-
Cândido Escola para profissionais em Saúde Mental	2	2	0	-
Subtotal 3)	3	2	0	
		2		
Subtotal 1), 2) e 3)	897	802	54	-
		856		

4) Infraestrutura				
	Quantidade Relatório 2012 (Parecer Conclusivo)	Quantidade Relatório Março 2014		Quantidade CNES
		Cândido	PMC	
Assessoria de Recursos Humanos	-	1	0	-
Controladoria	-	10	0	-
Departamento de Pessoal	-	5	0	-
Núcleo de Informática	-	2	0	-
Núcleo de Informação em Saúde	-	3	0	-
Segurança e medicina do trabalho	-	4	0	-
Superintendência****	-	12	0	-
Suprimentos Gerais	-	4	0	-
Farmácia e Almoxarifado	-	6	0	-
Higienização	-	47	0	-
Manutenção	-	11	0	-
Rouparia	-	9	0	-
Same e Recepção	-	43	0	-
Transportes e Vigilância	-	18	0	-
Subtotal 4)	-	175	0	-
		175		
Total	897	977	54	883
		1031		
Total para efeito de análise (desconsiderando quantitativos do Tópico Infraestrutura)	897	802	54	-
		856		
Total para efeito de análise (assumindo que os quantitativos do eixo infraestrutura e do subeixo "Matriciamento nas Unidades Básicas" são iguais nos 2 momentos)	1094	1031		-

* Fontes: Parecer conclusivo 2012, Listagem apresentada pelo DS/SMS em resposta ao ofício DAUD nº 15/13

** Nos quantitativos do Parecer Conclusivo 2012 não há diferenciação entre funcionários Cândido e servidores da SMS

*** No Plano de Aplicação do Plano de Trabalho não há previsão de RH no tópico "Material Permanente"

**** Há três servidores da SMS prestando serviços integralmente no Cândido. Desde o 1º semestre de 2013 estão em regime de afastamento sem remuneração pela PMC e por isso, considerados como próprios da Conveniada