TC nº 72-000.032.09-90

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. TERMO ADITIVO. SMS. Decorrente de Contrato de Gestão. Realização de obras. Adaptação de espaço. Instalação de aparelho de ressonância nuclear. Hospital não pertencente ao referido contrato. Ausência de licitação. Despesa sem fundamentação legal. Deficiência na fiscalização. Falta de planejamento. IRREGULAR. Votação unânime. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação por maioria.

Legislação citada: Lei 8.666/93; Art. 37, XXI, CF.

2.702ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado 07.03.2014

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Substituto MOACIR MARQUES DA SILVA, após vista que fora concedida ao Conselheiro EURÍPEDES SALES, na 2.688ª S.O. Na 2.675ª S.O., com sustentação oral do Doutor Thiago Lopez Ferraz Donnini, Advogado do Centro de Estudos e Pesquisas "Dr. João Amorim" – Cejam, votaram os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e o Conselheiro Substituto MOACIR MARQUES DA SILVA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar irregular a execução do Termo Aditivo 02/2008, tendo em vista que:

- o Hospital Municipal Fernando Mauro Pires da Rocha – Campo Limpo encontrava-se, à época, sob a gestão direta da Secretaria Municipal da Saúde, razão pela qual as reformas nas instalações físicas deveriam ter sido promovidas diretamente pela Administração, e não sob o manto do Contrato de Gestão 003/2007;

- ocorreu, em face do exposto, burla à regra constitucional de prévia licitação, a qual tem a finalidade de resguardar o interesse público em termos de garantir a prestação de serviço social de forma eficiente e em condição mais vantajosa para o Poder Público;

- houve realização de despesa através do contrato de gestão sem fundamentação legal;

- restaram comprovados nos autos que, sob o citado contrato de gestão, houve deficiência na fiscalização da referida obra e falta de planejamento na gestão da mesma, diante do fato de que o valor ajustado por meio do mencionado termo aditivo foi liquidado em 28/05/2008, não obstante ter a Auditoria constatado, "in locu", que a obra não estava ainda finalizada em 15/01/2009.

ACORDAM, ainda, por maioria, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, apresentado em separado, ROBERTO BRAGUIM e do Conselheiro Substituto MOACIR MARQUES DA SILVA que, nos termos do artigo 174, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte, modificou seu voto, para acolher os efeitos financeiros relativos ao período analisado, visto que houve, em que pesem as irregularidades constatadas, a implantação de um serviço de essencial importância para os pacientes do serviço público de saúde em São Paulo, cumprindo o instrumento sua finalidade específica.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em atenção aos ofícios anexados aos autos, em determinar o envio de cópia deste Acórdão à Promotoria de Justiça dos Direitos Humanos e Saúde Pública do Ministério Público do Estado de São Paulo, para instruir o Procedimento 285/2011.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, ROBERTO BRAGUIM e o Conselheiro Substituto MOACIR MARQUES DA SILVA.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda "ad hoc" JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 25 de setembro de 2013.

EDSON SIMÕES
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro Revisor, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do artigo 136 do Regimento Interno desta Corte

RELATÓRIO

Cuida o **TC 72.000.032/09-90** de novo acompanhamento da execução do Contrato de Gestão nº 003/2007, realizado no mês de janeiro de 2009, agora com enfoque na realização de obras junto ao HM Fernando Mauro Pires da Rocha – Campo Limpo, para adaptação de espaço próprio para a instalação de um aparelho de Ressonância Nuclear Magnética, que foi disponibilizado pela empresa AMPLUS (prestadora dos serviços de imagem para SMS), conforme previsão constante do Termo Aditivo nº 002/2008.

Vale anotar que referido contrato de Gestão nº 03/2007, firmado entre a SMS e a Organização Social CEJAM, tem por objeto a operacionalização e apoio à gestão e execução das atividades e serviços de saúde no âmbito da microrregião M´Boi Mirim; e já foi objeto de apreciação por parte desta Corte em 28/11/2011, tendo sido julgado irregular, estando agora em grau de recurso.

Até dezembro de 2008, o contrato citado possuía três termos aditivos, sendo que o de nº 2, de 17.04.2008, teve por objeto, especificamente, a suplementação de verbas para investimento em reforma e instalação, no valor de R$ 508.015,51.

Em relatório inicial (fls. 04/11), a Auditoria exarou parecer conclusivo pela irregularidade da despesa examinada, considerando, em apertada síntese:

> (a) a fragilidade do controle interno por parte da Secretaria Municipal de Saúde no que se refere à fiscalização da gestão financeira (item 3.4.);
>
> (b) o fato de que o objeto previsto no Termo Aditivo 02/2008 não constava do Programa de Trabalho, nem tampouco deveria ser abrangido pelo Contrato de Gestão 03/2007, vez que o Hospital Municipal Dr. Fernando Mauro Pires da Rocha (Campo Limpo) situa-se em distrito que não integra a Microrregião de M´Boi Mirim (item 3.5);
>
> (c) não atendimento do procedimento previsto em seu regulamento de obras para seleção e escolha da empresa para realização das obras (item 3.6);
>
> (d) evidências de falta de planejamento e controle na gestão deste objeto, pela Secretaria Municipal de Saúde, no âmbito do Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde (NTCSS) e da Comissão de Gestão Técnica de Aquisição de Tecnologia (COGESTEC), comprovados pela falta de definição do modelo do equipamento que viria a ser instalado no anexo em construção, fato este que, até a data da visita técnica, ainda refletia o principal empecilho para a conclusão da obra, já em atraso, uma

vez que estava prevista para 25.09.08. No entanto, até o término do relatório, em 28.01.09, a mesma não tinha sido finalizada) (item 3.7).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, diante das irregularidades apontadas, anotou a necessidade de intimação dos interessados, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Regularmente intimados, os interessados apresentaram defesa, cujos argumentos, em apertada síntese, abordaram eventual falha no sistema de contabilização dos recursos no caso dos apontamentos vinculados aos repasses e fragilidade de controles, posteriormente regularizados; que deixaram de fazer contrato específico para a reforma da UBS Jardim Aracati porque já existia contrato firmado com o CEJAM; que o Regulamento da Entidade para as etapas e processo de seleção de obras atende à legislação; que apesar da avaliação detectada a menor de consultas realizadas, a meta geral alcançada foi positiva; e que a decisão de reformar o Complexo Hospitalar do Campo Limpo para instalação do aparelho de ressonância magnética foi decisão da Secretaria Municipal de Saúde.

Sobre as justificativas acrescidas pelos interessados, a Auditoria destacou que, não obstante superados alguns dos questionamentos iniciais, a conclusão pela irregularidade permanecia, especialmente, por falta de aderência do objeto ao contrato de gestão, além da ilegalidade decorrente da opção de realização da obra por meio de Organização Social, quando a mesma deveria ter sido realizada, à época, pela Coordenadoria Hospitalar Regional Sul, através de licitação.

Em nova manifestação, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o parecer da especializada, no sentido da irregularidade das despesas realizadas através do TA 02/2008, ao contrato de gestão 03/2007.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requer o reconhecimento da regularidade da execução contratual analisada, ou, ainda, ante a inexistência de comprovação de prejuízo ao erário, dolo ou culpa dos responsáveis, o reconhecimento dos efeitos financeiros decorrentes do ajuste, em caso de julgamento pela irregularidade.

Finalizando a instrução, a Secretaria Geral acompanhou o entendimento dos preopinantes, no sentido de que a execução contratual sob análise não reúne condições de acolhimento.

É o relatório.

V O T O

O contrato de gestão 03/2007, seus aditivos 01 e 02/2008 e o período de execução abrangendo agosto/2007 a Junho/2008, já foram objeto de julgamento por parte deste Tribunal, em sessão realizada em 28/09/20111, conclusivo pela irregularidade dos ajustes, que ora se encontram em grau de recurso. Tal circunstância, por si só, bastaria para reafirmar a irregularidade dos atos praticados sob à égide do referido TA 02/2008.

Não obstante, a análise da execução das obras realizadas junto ao HM Fernando Mauro Pires da Rocha – Campo Limpo, para adaptação de espaço próprio para a instalação de um aparelho de Ressonância Nuclear Magnética, merece análise mais detida, posto que não se confunde com os argumentos de irregularidade já abordados, quando do julgamento do referido Termo Aditivo 02/2008, que deu suporte ao acréscimo deste objeto específico ao contrato de gestão em comento.

Conforme se evidenciou no curso da instrução, referido Hospital encontrava-se, à época, sob a gestão direta da Secretaria Municipal de Saúde (por meio da Coordenadoria Hospitalar Regional Sul, e hoje, pela Autarquia Hospitalar Municipal), razão pela qual as reformas nas instalações físicas deveriam ter sido promovidas diretamente pela Administração, e não sob o manto do Contrato de Gestão 032/2007, uma vez que tal atividade é estranha ao seu objeto.

Não obstante a legítima necessidade da população da região do Campo Limpo de instalação do equipamento de ressonância, fato é que o procedimento utilizado mostrou-se irregular, dando ensejo, portanto, a dois apontamentos iniciais: 1) burla à regra constitucional de prévia licitação; 2) realização de despesa através do contrato de gestão sem fundamentação legal.

A obrigatoriedade da licitação nas contratações administrativas, não obstante detalhada pela Lei 8666/93, encontra matriz constitucional, no art. 37, inciso XXI. Trata-se de regra fundamental que não pode ser afastada pelo agente público ao argumento de suprir necessidades de serviços de saúde em determinada região, utilizando-se, para tanto, de subterfúgios, tais como o identificado nos presentes autos.

Não se trata de mero formalismo jurídico em detrimento das reais necessidades sociais; mas sim, de resguardar o interesse público em garantir a prestação do serviço social de forma eficiente, e em condição mais vantajosa para o Poder Público, através da garantia da isonomia no processo seletivo a todos os eventuais interessados na execução do ajuste.

Nesse particular, vale ponderar que o processo seletivo realizado pela Organização Social não se mostrou válido nem para resguardar e comprovar a vantajosidade da contratação, ainda que se admitisse, apenas argumentando, que essa obra pudesse ser por ela realizada. Nesse particular, constatou o órgão técnico desta Corte que o processo seletivo utilizado pelo CEJAM

[1] **TC´s 72.000072.08-23 e 72.001.346.08-92**

foi um realizado em 2006. Assim, como bem ressaltado pela Auditoria, *"as condições de mercado, bem como o projeto de engenharia, em sendo diferentes dos utilizados naquela ocasião, tornam evidente a necessidade da adoção de um procedimento seletivo próprio para o objeto em questão" (fls*. 09).

Ademais, a deficiência na fiscalização da referida obra\, bem como a falta de planejamento na gestão da mesma restaram, de igual forma, comprovados nos autos, diante do fato de que o valor ajustado através do TA 02/2008 foi liquidado em 28.05.2008 (R$ 508.515,51), não obstante a constatação da Auditoria *in locu*, em 15/01/2009, de que a obra não estava ainda finalizada.

Verifica-se, portanto, que o próprio Regulamento de Compras da Entidade deixou de ser atendido, na medida em que restou deficiente a avaliação de custo, a definição de métodos e prazo de execução, bem como as respectivas diretrizes voltadas à fiscalização da obra, que deveria ser acompanhada de modo sistemático e permanente pela Administração, de maneira a fazer cumprir rigorosamente os prazos, condições e especificações previstas.

À vista das manifestações dos órgãos técnicos constantes dos autos, os quais passam a fazer parte integrante de meu voto, **julgo irregular a análise da execução do TA 02/2008.** Considerando que da decisão que julgou o contrato de gestão 03/2007 já constou determinação para que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, enquanto o contrato estiver em vigor, proceda à análise atualizada da execução contratual subsequente ao período examinado; deixo de fazer nova determinação neste sentido porque a anterior permanece válida.

Em atenção aos ofícios anexados aos autos, encaminhem-se cópia do julgado à Promotoria de Justiça de Direitos Humanos Saúde Pública do Ministério Público do Estado de São Paulo, para instruir o Procedimento nº 285/2011.

VOTO EM SEPARADO apresentado pelo Conselheiro Domingos Dissei:

Senhor Presidente, acompanho o Relator pela irregularidade da presente execução. No entanto, não posso deixar de reconhecer que, em que pesem as irregularidades apontadas, as ações questionadas tem gerado inúmeros benefícios à comunidade, cumprindo assim a finalidade específica que se pretendia alcançar.

Note-se que, de acordo com os dados levantados pela Assessoria de meu Gabinete, até a implantação dessa unidade, o sistema de saúde da Prefeitura de São Paulo não dispunha de um único serviço próprio, dependendo, em 100% dos casos, da contratação desses exames.

Ainda, segundo apurou minha assessoria, até então, de acordo com o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, havia 658 equipamentos de Ressonância em funcionamento no Brasil, mas nenhum vinculado à Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo.

E, frise-se, até o momento, este continua sendo o único equipamento na rede municipal de saúde. A instalação dessa unidade junto a Hospital da rede própria do Município trouxe bons resultados operacionais, visto que, somente nos primeiros 4 meses de 2013, foram realizados aproximadamente 3.500 exames de Ressonância Magnética, sendo certo que a produção anual dessa unidade tem superado os 10 mil exames.

Portanto, não devemos ignorar que, de fato, houve a implantação de um serviço de essencial importância para os pacientes do serviço público de saúde em São Paulo.

Por tais razões, ACOLHO os efeitos financeiros da execução relativa ao período em julgamento.