TC 86/2008

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMS. Implantação de desenvolvimento de ações de Assistência Médica Ambulatorial. AMA. Relevada a falta de incorporação patrimonial dos bens permanentes. REGULAR. Votação por maioria.

3.039ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros EDSON SIMÕES – Relator, com relatório e voto, e do Conselheiro Substituto ALEXANDRE CORDEIRO, votando o Conselheiro Presidente JOÃO ANTONIO para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em julgar regular a execução do Convênio 007/2007-SMS.G, correspondente ao valor e período auditado (de janeiro a dezembro de 2007).

Vencidos os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, consoante declaração de voto apresentada, e DOMINGOS DISSEI, que julgaram irregular a execução Parcial do Termo de Convênio, correspondente ao período de fevereiro a dezembro de 2007.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar, após cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, DOMINGOS DISSEI e o Conselheiro Substituto ALEXANDRE CORDEIRO.

Presente a Procuradora-Chefe da Fazenda "ad hoc" CLAUDIA ADRI DE VASCONCELLOS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 22 de maio de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO

Cuidam os autos do acompanhamento da execução do Convênio 007/2007 firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde e a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein visando à implantação do desenvolvimento de ações de Assistência Médica Ambulatorial no Hospital Municipal Dr. Fernando Mauro Pires da Rocha de R$ 1.150.438,89 (um milhão, cento e cinquenta mil quatrocentos e trinta e oito reais e oitenta e nove centavos) para o período de 10 meses, contados a partir de 01/02/2007.

A análise formal do convênio foi efetuada nos autos do TC 92/2008, sendo julgado regular, por votação unanime, nos termos dos votos dos Conselheiros Maurício Faria, Domingos Dissei, Edson Simões e João Antonio. (sessão de 22/08/2018).

A Coordenadoria IV concluiu, inicialmente, pela irregularidade da execução do convênio nos seguintes dizeres:

"O Convênio 007/2007, firmado com a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein, com valor empenhado e liquidado de R$ 2.613.628,11 e o valor pago de R$ 1.659.098,63, desde o início do Convênio, 01.02.07, até 31.12.07, não vem atendendo ao objetivo pelo qual foi firmado e sua execução encontra-se irregular devido:

4.1 Quanto à gestão do Convênio:

4.1.1- A unidade não realiza estatística de atendimento "por profissional médico" dessa forma ficou prejudicada a avaliação quanto à produção de cada médico na forma mencionada no item I do Objeto, fl. 05, 1.000 consultas/mês para cada médico que cumpra 24 horas. O Superintendente da Autarquia Hospitalar Municipal Regional Sul e a própria Conveniada admitem o não atendimento da quantidade determinada, motivo da Recomendação 5.1 (item 3.2).

4.1.2- A SMS carece de informações gerenciais pertinentes aos serviços da AMA Triagem, motivo da Recomendação 5.2 (item 3.4).

4.1.3- Verificamos que não há registro da avaliação do Convênio, motivo da Recomendação 5.2 (item 3.4).

4.1.4- Verificamos que a ausência de ginecologistas, em desacordo com o estabelecido na Cláusula Segunda, inciso I, do Convênio,

fl. 05, devendo a SMS adotar medidas visando o comprimento dessa cláusula, motivo da Recomendação 5.1 (item 3.9).

4.1.5- Não há indícios que o acompanhamento referente ao plano de salários da parceira vem sendo realizado, motivo da Recomendação 5.2 (item 3.10).

4.1.6- A AMA Triagem realizou no 2º semestre/07, na média, 254,40% a mais de atendimento, nas especialidades médica e pediatria, em relação ao atendimento do Pronto Socorro (item 3.11).

4.2- Quanto aos repasses e as prestações de contas:

4.2.1- Ocorreram atrasos nos repasses, sem justificativas, como por exemplo, no mês de setembro de 2007, de mais de 120 dias. A instituição parceira pagou com recursos próprios as despesas dos sete primeiros meses do Convênio, motivo da Recomendação 5.2 (item 3.3).

4.2.2- As prestações de contas referentes aos meses de julho e agosto/2007 que, até o término desta auditoria, não haviam sido entregues à SMS, motivo da Recomendação 5.1 (item 3.12). As prestações de contas faltantes foram verificadas na Instituição Parceira.

4.2.3- Não estão sendo entregues cópias das guias de recolhimento de INSS, FGTS PIS e IR dos funcionários quando da prestação de contas, motivo da Recomendação 5.1 (item 3.12).

4.2.4- A entidade não apresentou a prestação de contas final do Convênio anterior, 040/2006, em desacordo com o parágrafo 5º do artigo 28, da Instrução Normativa STN 01/97, motivo da Recomendação 5.3 (item 3.12 e 3.13).

4.2.5- A SMS não vem emitindo parecer sobre a aprovação das Prestações de Contas mensais, motivo da Recomendação 5.4 (item 3.13).

4.2.6- Não restou evidenciado que os bens estão sendo patrimoniados, motivo da Recomendação 5.1 (item 3.13).

4.2.7- Foram desconsiderados os valores das provisões de férias e 13º salário, em virtude de não terem sido pagos e são indicativos para pagamentos futuros, no montante de R$ 463.004,90.

Apesar de excluídos os valores, verificamos que, se considerados as despesas compromissadas e as provisões, a SMS deveria repassar o valor de R$ 843.189,18. (item 3.13 e 3.14).

4.2.8- Não existe autorização formal para a ampliação no horário de atendimento dessa unidade, porém houve aumento significativo nas despesas, motivo da Recomendação 5.5 (item 3.13).

5 - RECOMENDAÇÕES:

Mesmo opinando pela irregularidade da execução do Convênio, entendemos que a Secretaria Municipal da Saúde deva:

5.1- Exigir da Conveniada o cumprimento das cláusulas do Convênio 007/07, notadamente as referentes a:

a) Quantidade de consultas/mês para cada médico.

b) Contratação de profissional médico na especialidade ginecologia.

c) Encaminhamento das Prestações de Contas.

d) Entrega de cópias das guias de recolhimento de INSS, FGTS, PIS e IR quando da prestação de contas.

5.2- A Secretaria Municipal de Saúde - SMS deve observas as cláusulas do Convênio 007/07, principalmente quanto a:

a) Avaliar os dados estatísticos.

b) Orientar, fixar, acompanhar, supervisionar e fiscalizar os parâmetros salariais.

c) Prazo para o repasse de recursos para a Instituição Parceira. d) Patrimoniar os bens permanentes adquiridos pela Conveniada.

5.3- Exigir da Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein a prestação de contas final do Convênio 040/2006, em atendimento ao parágrafo 5º, do artigo 28, da Instrução Normativa STN 01/97.

5.4- A Coordenadoria Financeira e Orçamentária deve analisar e emitir parecer conclusivo sobre as prestações de contas da Conveniada.

Regularizar o período de atendimento, atualmente de 24 horas, da AMA Triagem."

Oficiada, a Origem apresentou os seus esclarecimentos, enquanto os demais Responsáveis ofertaram defesa. (folhas 146/202, 205/228 e 229/230).

Em nova análise, a Auditoria considerou sanados os apontamentos, remanescendo apenas a questão dos bens permanentes adquiridos pela Conveniada, com os recursos provenientes do Convênio. Sobre os demais apontamentos, em especial as prestações de contas e os salários dos médicos, a Auditoria entendeu que "foram justificados pela Origem com as informações prestadas às folhas 205/228 e 229/230", nos seguintes termos:

"Para verificar se as informações prestadas pela Origem eram suficientes na superação das irregularidades da execução do convênio, apontadas na auditoria do TCM, estivemos na Secretaria Municipal da Saúde, nos setores de análise das prestações de contas e na divisão administrativa, a fim de obter mais informações e documentos a respeito das providências já tomadas por aquele órgão.

Lá, constatamos que as análises das respostas da conveniada, aos quesitos formulados pela Origem , quando de sua primeira avaliação das prestações de contas, referente aos meses de janeiro a dezembro de 2007, consideraram-nas em conformidade com o Documento Norteador, Portaria 2069/03-SMS, fls. 205/216.

Constatamos também que o P.A. 2005-0.165.808-0, referente à incorporação dos bens doados pela Sociedade Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein, encontra-se em fase de extinção, em decorrência da sugestão de cancelamento da doação, à vista da falta de utilidade dos bens doados pela conveniada, sendo considerados inservíveis pela Administração.

Mais, constatamos que não há em curso, naquela Secretaria, qualquer procedimento administrativo para incorporação de bens patrimoniais, adquiridos com recursos do convênio, conforme estabelece a cláusula oitava do Termo de Convênio 007/2007- SMS. G, fl. 109.

Em complemento à resposta das Intimações 1.410-1.411/2008, supra, a Origem forneceu duas planilhas com os salários, acrescidos de benefícios e encargos, dos profissionais médicos nas AMA ((s), regime de 12 horas, e no PSF, regime de 40 horas, das parceiras conveniadas, mostrando a compatibilidade dos salários dos médicos da AMA Campo Limpo, R$ 3.464,50 (plantões de12 horas) e R$ 6.043,32 (plantões de 24 horas), com aqueles praticados naquelas organizações sociais, fls. 217/218.

Cabe ainda registrar que a AMA Triagem realizou no 2º semestre/07, na média, 254,40% a mais de atendimento, nas especialidades médica e pediatria, em relação ao atendimento do Pronto Socorro, o que evidencia o atendimento do objetivo para qual foi criada, isto é desafogar os Prontos Socorros."

Em complemento à conclusão retro, a Auditoria, às folhas 235, 235v, assim asseverou:

"Em nova consulta à Origem, sobre a elaboração de Termo de Aditamento referente à ampliação do horário de atendimento, de 12 para 24 horas, da AMA Campo Limpo, informou-nos que tal foi incluído no plano de trabalho, parte integrante do Termo de Convênio.

Dessa forma, podemos dizer dos apontamentos da Auditoria, que continuam pendentes de regularização, apenas os bens permanentes adquiridos pela Conveniada, com os recursos provenientes do Convênio. Folha 109. (...).

Sobre os demais apontamentos, em especial as prestações de contas e os salários dos médicos, foram justificados pela Origem com as informações prestadas ás folhas 205/228 (prestações de contas) e 229/230 (salário dos médicos)." De sua parte, a Assessoria Jurídica de Controle Externo endossou manifestação da Auditoria no sentido da irregularidade da execução contratual.

A Assessora Jurídica Subchefe à época entendeu relevante destacar que remanesceu dos apontamentos iniciais TÃO SOMENTE a questão referente à incorporação de bens patrimoniais adquiridos pela Conveniada com os recursos do convênio, ressaltando também que, naquela oportunidade (ano de 2011), a análise formal do convênio encontrava-se pendente de julgamento.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu novo chamamento da Origem e Responsáveis a fim de que respondessem perguntas por ela formuladas, sendo-lhe indeferido, pois nada de novo havia sido acrescido aos autos que justificasse nova oitiva dos Interessados que tiveram todos (inclusive por parte do Hospital Dr. Fernando M P da Rocha, da AMA Triagem Campo Limpo e Dr. Eduardo Zlotnik e da Sociedade Beneficente Hospital Albert Einstein).

Por essa razão, a Procuradoria da Fazenda Municipal interpôs agravo regimental para ser apreciado quando da interposição de eventual recurso ordinário.

Por derradeiro, a Secretaria Geral limitou-se a acompanhar o parecer da AJCE, sem acrescentar nenhuma outra consideração.

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos do acompanhamento da execução do Convênio 7/2007, firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde e a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein, visando a implantação do desenvolvimento de ações de Assistência Médica Ambulatorial no Hospital Municipal Dr. Fernando Mauro Pires da Rocha no valor total inicial de R$ 1.150.438,89 (um milhão, cento e cinquenta mil quatrocentos e trinta e oito reais e oitenta e nove centavos) para o período de 10 (dez) meses, contados a partir de 01/02/2007.

A análise formal do convênio foi efetuada nos autos do TC 92/2008, sendo julgado regular, por votação unânime (nos termos dos votos dos Conselheiros Maurício Faria - Relator, Domingos Dissei - Revisor, Edson Simões e João Antônio, na sessão ordinária de 22/08/2018).

Depois de analisar as justificativas apresentadas pela Origem e pelos demais Responsáveis, a Coordenadoria IV REVIU o seu entendimento inicial, considerando sanados TODOS os apontamentos iniciais (itens 1 a 11, itens 13 e 14), remanescendo apenas o item 12, a saber:

*"*Item 12*: Falta de regularização (incorporação ao patrimônio) dos bens permanentes adquiridos pela Conveniada, com os recursos provenientes do Convênio conforme estabelece a cláusula oitava do termo."*

Sobre os demais apontamentos, em especial as prestações de contas e os salários dos médicos, a Auditoria entendeu que *"foram justificados pela Origem com as informações prestadas às folhas 205/228 e 229/230".*

Da conclusão da Auditoria importa ressaltar os seguintes trechos:

Para verificar se as informações prestadas pela Origem eram suficientes na superação das irregularidades da execução do convênio, apontadas na auditoria deste TCM, estivemos na Secretaria Municipal da Saúde, nos setores de análise das prestações de contas e na divisão administrativa, a fim de obter mais informações e documentos a respeito das providências já tomadas por aquele órgão.

Lá, constatamos que as análises das respostas da conveniada, aos quesitos formulados pela Origem, quando de sua primeira avaliação das prestações de contas, referente aos meses de janeiro a dezembro de 2007, consideraram-nas em conformidade com o Documento Norteador, Portaria 2069/03-SMS, fls. 205/216. (...).

Em complemento (...) a Origem forneceu duas planilhas com os salários, acrescidos de benefícios e encargos, dos profissionais médicos nas AMA(s), regime de 12 [doze] *horas, e no PSF, regime de 40* [quarenta] *horas, das parceiras conveniadas, mostrando a compatibilidade dos salários dos médicos da AMA Campo Limpo, R$ 3.464,50* [três mil quatrocentos e sessenta e quatro reais e cinquenta centavos] *(plantões de 12* [doze] *horas) e R$ 6.043,32* [seis mil e quarenta e três reais e trinta e dois centavos] *(plantões de 24* [vinte e quatro] *horas), com aqueles praticados naquelas organizações sociais, fls. 217/218.*

Cabe ainda registrar que a AMA Triagem realizou no 2º semestre de 2007, na média, 254,4% (duzentos e cinquenta e quatro vírgula quatro por cento) a mais de atendimento, nas especialidades médica e pediatria, em relação ao atendimento do Pronto-Socorro, o que evidencia o atendimento do objetivo para qual foi criada, isto é desafogar os Prontos-Socorros. (...).

Dessa forma, podemos dizer que dos apontamentos desta Auditoria, continuam pendentes de regularização, apenas os bens permanentes adquiridos pela Conveniada, com os recursos provenientes do Convênio. (vide folha 109). (...)

Sobre os demais apontamentos, em especial as prestações de contas e os salários dos médicos, foram justificados pela Origem com as informações prestadas às folhas 205/228 (prestações de contas) e 229/230 (salário dos médicos.

A despeito da citada conclusão da Auditoria, a Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral opinaram pela irregularidade da execução contratual em razão da permanência do ÚNICO apontamento, frise-se: aquele referente à falta de incorporação de bens patrimoniais adquiridos pela Conveniada com os recursos do convênio.

TRATA-SE DE FALHA FORMAL, afeta às práticas contábeis, que EM NADA COMPROMETEU a BOA EXECUÇÃO DO OBJETO DO CONVÊNIO, qual seja: *"a implantação do desenvolvimento de ações de Assistência Médica Ambulatorial no Hospital Municipal Dr. Fernando Mauro Pires da Rocha nas áreas de clínica médica e pediatria, não caracterizando atendimento de urgência e, portanto, não justificando a mobilização da equipe e infraestrutura de pronto-socorro, para tudo cumprido* [cumpridas] *as diretrizes e metas estabelecidas pelas instâncias gestoras do Sistema Único de Saúde."*

Nenhuma outra constatação foi acrescida pela Área Jurídica ou pela Secretaria Geral que pudesse justificar o RIGOR imposto nos pareceres pela irregularidade da execução do convênio, que nem sequer propuseram o acolhimento dos efeitos financeiros em razão da ausência de comprovação de prejuízos ao erário, à execução do objeto ou diante do tempo decorrido desde o encerramento do ajuste (mais de 10 anos).

Nada obstante, importa ressaltar que este Tribunal tem expressado REITERADO entendimento no sentido de que para os convênios celebrados antes da vigência da Lei Federal 13.019/14, que estabeleceu o regime jurídico atualmente vigente para as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, a aplicação da Lei Federal 8.666/93 deve ser realizada com maior cautela e razoabilidade, notadamente por se tratarem os convênios de instrumentos em que os partícipes possuem objetivos convergentes.

Nesse diapasão, citem-se, como exemplos, os TCs 1.972/08, 1.216/07, 7.593/11, 649/11, 595/11, 650/11, 1.017/11, 1.276/11, 2.093/08, 2.053/08, 1.992/08, 2.154/12, 3.964/07, 2.153/12, dentre outros.

Nesse sentido, também já se pronunciou o Superior Tribunal de Justiça, ao afirmar que o vínculo jurídico existente nos convênios não possui a mesma rigidez inerente às relações contratuais, o que faz com que a aplicação da Lei Federal 8.666/93 a eles não seja integral (exemplo citado: Recurso em Mandado de Segurança 30.364 de São Paulo, 2ª Turma, Relator Ministro Carlos Meira, Diário de Justiça de 28/06/2010).

Diante desses fatos, é de se concluir que HOUVE equívoco ou, no mínimo, excesso de rigor/rigidez no parecer do Assessor Jurídico de folha 241, reproduzido no parecer da Secretaria Geral de folha 276 – fato, contudo, que não passou despercebido pela então Assessora Jurídica Subchefe de Controle Externo (Izabel Lopez Monteiro), que entendeu importante destacar em sua manifestação de folha 242 que *"dentre os questionamentos inicialmente suscitados pela Auditoria, restou apenas àquele* [aquele] *referente à incorporação dos bens patrimoniais adquiridos com recursos do convênio."*

Com efeito, considerando:

1- o que consta na instrução processual destes autos, no sentido de ter remanescido tão somente uma única falha formal referente à execução do convênio 7/2007, qual seja, a falta de incorporação patrimonial dos bens permanentes;

2- que a falha remanescente pôde ser corrigida *a posteriori* e em NADA interferiu na boa execução do objeto conveniado, não trazendo, por conseguinte, nenhum prejuízo ao erário, tampouco à execução dos serviços, que há muito tempo já se encontram encerrados;

3- os reiterados precedentes desta Corte, que se alinham ao entendimento das Cortes Superiores no que dizem respeito aos convênios firmados antes de 2014 entre a Municipalidade e as Organizações Sociais;

4- as manifestações da Auditoria, da Procuradoria da Fazenda Municipal, as justificativas apresentadas pela Origem e pela Conveniada Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein.

JULGO REGULAR A EXECUÇÃO DO CONVÊNIO 7/2007, correspondente ao valor e período auditado (de janeiro a dezembro de 2007).

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

DECLARAÇÃO DE VOTO apresentada pelo Conselheiro Roberto Braguim

Julgo irregular a Execução Parcial do Termo de Convênio 007/2007-SMS-G, correspondente ao período de fevereiro a dezembro de 2007, no valor empenhado e liquidado no montante de R$ 2.613.628,11, sendo o valor pago de R$ 1.659.098,63, conforme conclusão dos Órgãos Técnicos desta E. Corte (Subsecretaria de Fiscalização e Controle, Assessoria Jurídica de Controle Externo e Secretaria Geral).