EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-000.188.08-08

ANÁLISE. NOTA DE EMPENHO. SMS. Execução de atividades relacionadas ao atendimento à saúde da população. Comprovado o ressarcimento dos valores pagos indevidamente a conveniada. REGULAR. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 72-000.188.08-88 e 72-004.029.06-84.

2.979ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, tendo restado comprovado o ressarcimento pela conveniada dos valores que lhe foram pagos indevidamente, em julgar regular o aspecto específico concernente ao ato determinativo do pagamento por indenização e sua execução, consubstanciado na Nota de Empenho 18.779/2007, no valor de R$ 226.658,05.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do presente julgado às interessadas, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento a Conselheira Substituta SONIA MARIA ALVES DE SOUZA – Revisora, EDSON SIMÕES e ROBERTO BRAGUIM.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 25 de abril de 2018.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento os **TCs nºs 72-004.029.06-84** e **72-000.188.08-08** que cuidam, respectivamente, da análise formal do Convênio nº 40/2006 – SMS.G e o do pagamento a título de indenização, consubstanciado na Nota de Empenho nº 18779, no valor de R$ 226.658,05, referentes à Implantação do Desenvolvimento de Ações Relativas à Triagem Médica de Pacientes junto ao Hospital Municipal Dr. Fernando Mauro Pires da Rocha pela Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein.

Inicialmente faz-se necessário esclarecer que o Convênio nº 40/2006 – SMS.G teve início em 14/08/2006 e término em 31/12/2006, tendo sido celebrado novo Instrumento de Convênio de nº 07/2007 – SMS.G, para continuidade das atividades desenvolvidas na Unidade de Triagem Médica. No entanto, o Convênio nº 07/2007 – SMS.G somente teve seu início em 01/02/2007, restando o mês de Janeiro/2007 sem cobertura por instrumento formal, posto que as atividades foram mantidas regularmente, acarretando o pagamento a título de indenização, consubstanciado na Nota de Empenho nº 18779, ora em julgamento.

A análise formal do Convênio nº 40/2006 – SMS.G, **TC nº 72-004.029.06-84,** foi efetivada pela Auditoria que concluiu pela sua regularidade, com a ressalva pelo atraso na publicação do ajuste no DOC, infringindo o artigo 26 da Lei Municipal n° 13.278/02.

Remetidos os autos à Assessoria Jurídica de Controle Externo, teceu a mesma várias considerações destacando a ausência dos motivos de escolha da Conveniada, do detalhamento e diretrizes do plano de trabalho, bem como da razoabilidade do valor avençado. Por fim, requereu a intimação da Origem para apresentação de informações e documentos, de forma a aperfeiçoar o processo e permitir sua posterior manifestação conclusiva.

Devidamente oficiada, a Origem alegou que o atraso na publicação do Convênio caracterizava irregularidade meramente formal, incapaz de contaminar o ajuste. Quanto aos demais apontamentos, registrou que "*Igualmente necessário lembrar que o presente cuida de serviços específicos, os quais geram um enorme número de documentos e decisões, cujo devido registro toma tempo precioso em virtude do já apertado trâmite burocrático dos processos administrativos. (...) De qualquer modo o presente trata de uma relação viva e diária, versando sobre o necessário atendimento à saúde da população, e que não poderia ser paralisada por conta de uma questão meramente formal (...) Não há dúvidas de que as previsões contidas na legislação e normatização pertinente devem ser seguidas, mas é fato que no caso em questão o pequeno rompimento dessa ordem formal não pode causar prejuízo maior do que o interesse público que se pretende tutelar com as formas dispostas. (...) ".*

Concluiu, ao final, que as irregularidades apontadas não causaram qualquer prejuízo ao erário, juntando cópia de documento que já integrava a presente fiscalização, além de memorando no qual a Coordenação de Práticas Assistenciais da SMS – G manifestou concordância com a implantação da Triagem Médica do Hospital do Campo Limpo, e, ainda, solicitou a abertura de processo para assinatura de convênio.

Ao analisar as justificativas apresentadas, a Auditoria ratificou seu posicionamento relativo à ressalva pelo atraso na publicação do ajuste, sugerindo a manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo quanto aos apontamentos por ela consignados.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, registrou que a Origem não apresentou, conforme sugerido em sua manifestação precedente, documentos que pudessem aperfeiçoar a instrução dos autos, de forma a permitir uma análise conclusiva da questão. Quanto aos documentos apresentados, destacou não terem se mostrado capazes de comprovar a eleição correta do instituto em análise, impedindo uma conclusão pela regularidade do ajuste.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, após fazer considerações sobre a distinção entre os institutos do convênio e contrato, concluindo, no caso, pela ocorrência do primeiro, diante dos objetivos de interesse comum dos partícipes, requereu o acolhimento do Convênio.

A Secretaria Geral, mesmo reconhecendo que a formalização do processo do Convênio foi deficiente, considerou o mesmo regular, destacando a correta adoção do instituto, tendo em vista seus partícipes atuarem na área de assistência à saúde de pessoas carentes, portanto, com objetivos institucionais comuns, a desnecessidade de justificativa do preço, por não se cogitar preço ou remuneração no instituto e, por fim, pela justificativa da escolha da conveniada constar de forma expressa no próprio ajuste.

Em relação à análise formal e execução do pagamento a titulo de indenização, consubstanciado na Nota de Empenho nº 18779, no valor de R$ 226.658,05, **TC nº 72-000.188.08-08**, a Auditoria manifestou-se pela regularidade do ato determinativo da despesa, concluindo, quanto à sua execução, ser regular o valor de R$ 194.532,46 e irregular o montante de R$ 32.125,49, tendo em vista a constatação de valores não pagos, provisão de férias e 13° salário e seus reflexos, com necessidade de devolução da quantia aos cofres públicos.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou integralmente as conclusões da Especializada.

Oficiada a Origem e intimados o Ordenador da Despesa e a Conveniada, apresentaram suas defesas, com exceção do Ordenador da Despesa que deixou transcorrer o prazo sem qualquer manifestação.

A Secretaria Municipal da Saúde, por meio do Ofício nº 106/12 – SMS.G/AJ, noticiou que estava tomando as providência cabíveis, com vistas ao ressarcimento do valor pago indevidamente à Conveniada.

A Conveniada, por sua vez, alegou que os valores provisionados na planilha de despesas não configuraram cobrança em duplicidade das referidas quantias, motivo pelo qual solicitou a reapreciação das contas do período de janeiro a dezembro de 2007. Tal justificativa não foi aceita pela Auditoria na medida em que a defesa e documentos apresentados não demonstraram que o valor em discussão não foi pago por conta do Convênio, restando mantido o posicionamento anterior pela irregularidade do valor pago de R$ 32.125,49.

Posteriormente, a Secretaria Municipal da Saúde, por meio do Ofício nº 345/12 – SMS.G/AJ, juntou documento comprovando o ressarcimento pela Conveniada à PMSP da quantia de R$ 76.853,02, devidamente atualizada.

Em análise da documentação acrescida pela Secretaria Municipal da Saúde, a Auditoria retificou seu posicionamento anterior, concluindo pela regularidade das despesas comprovadas na prestação de contas no valor de R$ 225.564,95, apontando, contudo, a necessidade de ressarcimento de diferença no valor de R$ 1.093,10 (R$ 226.658,05 – 225.564,95), diferença essa que não foi contestada pela Conveniada.

Nesse sentido, e esclarecendo questionamento da Assessoria Jurídica de Controle Externo, a Auditoria confirmou que a documentação juntada por meio do Ofício nº 345/12 – SMS.G/AJ, comprovando o ressarcimento à PMSP da quantia de R$ 76.853,02, referia-se ao pagamento a título de indenização (Nota de Empenho nº 18779) em análise, e que o valor recolhido correspondia ao valor devido no montante de R$ 32.125,49 devidamente atualizado, o qual já incluía a diferença anteriormente apontada. Dessa forma, consignou não haver quaisquer valores a serem ressarcidos pela Conveniada.

É o Relatório.

VOTO ENGLOBADO

A despeito da constatação deficiente do processo de formalização do Convênio, cumpre analisar as falhas apontadas de forma voltada à verificação do quanto foram capazes de comprometer ou não a regularidade do ajuste.

No que respeita à eleição do instituto, é importante observar que os convênios da espécie encontram fundamento nos dispositivos constitucionais que preconizam que a saúde - **direito de todos** – poderá será executada diretamente ou através de terceiros, podendo as instituições privadas participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo suas

diretrizes, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Sobre a Conveniada, cabe destacar ser entidade cujo reconhecimento de atuação na área da saúde é relevante, motivo que justifica a escolha feita pela Origem[1].

O detalhamento e diretrizes do Convênio, de fato, não constaram do Plano de Trabalho, o qual se restringiu à previsão orçamentária e cronograma de desembolso, além de planilhas de quantidades e custos relativas, unicamente, aos equipamentos envolvidos. Não obstante, verifica-se que a cláusula segunda do Termo de Convênio contempla o objeto do ajuste, listando de forma detalhada as atividades a serem executadas em seus incisos I a V[2], definido, ainda, as especialidades médicas - clínica médica e pediátrica, a produção estimada de consultas, a jornada semanal e frequência diária e o horário de funcionamento. Por seu turno, estabelece § 2º, da mesma cláusula segunda que "*a CONVENIADA compromete-se a cumprir as diretrizes e metas estabelecidas pelas instâncias gestoras do Sistema Único de Saúde do Município de São Paulo."* Além disso, dentre as diversas obrigações estabelecidas à Conveniada na clausula sétima, constata-se a obrigatoriedade de utilização do Sistema de Informação do Hospital Municipal "Dr. Fernando Mauro Pires da Rocha", para registro das informações dos serviços prestados, obedecendo aos prazos, fluxos e rotinas de entrega do Boletim de Produção, cabendo destacar, ainda, a sua responsabilidade pela orientação técnico-científica adotada na prestação dos serviços.

Frente a tais disposições, observo que a questão, por si só, não se demonstra suficiente para gerar a irregularidade do Convênio, podendo, neste caso, ser objeto de relevação em caráter excepcional, o que alcança, também, a publicação extemporânea do ajuste no Diário Oficial da Cidade, na medida em que, apesar de intempestiva, atingiu seu objetivo.

---

[1] Considerando ser a CONVENIADA instituição de reconhecida experiência de gestão administrativa na área de saúde, com experiência na assistência médica individual e coletiva, experiência na área de ensino e pesquisa, formando e capacitando profissionais, excelência na prestação de serviços à comunidade e na resolutividade dos problemas de saúde reconhecida pela população.

[2] Cláusula Segunda – Do Objeto

O objeto do presente convênio é a implantação, implementação e execução de Unidade de Triagem de pacientes da demanda espontânea, conforme definido no Anexo I – Plano de Trabalho, parte integrante deste instrumento, compreendendo:

I – a execução das atividades de atendimento médico ambulatorial não agendado aos portadores de patologia de baixa complexidade, mantendo no mínimo as especialidades médicas de clínica médica e pediátrica, com produção estimada de 1000 consultas mês por médico, que atenda 24 h semanais. Devendo a unidade funcionar diariamente, no período das 07h00 às 19h00;

II – o auxílio ao Hospital Dr. Fernando Mauro Pires Rocha na elucidação diagnóstica e terapêutica ambulatorial de pacientes portadores de afecções agudas de menor complexidade;

III- após o primeiro atendimento, pacientes que necessitarem de procedimentos de maior complexidade serão encaminhados ao setor de pronto atendimento do Hospital Municipal Dr. Fernando Mauro Pires Rocha para a continuação da assistência;

IV – a colaboração técnico-administrativa entre as partícipes com vistas à garantia da oferta de serviços de atendimento da demanda pela referida unidade;

V – o controle epidemiológico e geográfico das patologias atendidas, ficará a cargo do Hospital Dr. Fernando Mauro Pires Rocha.

De outra parte, tratando do apontamento relativo à razoabilidade do valor do ajuste, observo que não foi apresentado qualquer detalhamento dos custos relativos aos recursos humanos envolvidos, os quais concentram a quase totalidade do valor do Convênio, qual seja R$ 1.149.212,44 (hum milhão, cento e quarenta e nove mil, duzentos e doze reais e quarenta e quatro centavos), frente aos R$ 50.507,00 (cinquenta mil e quinhentos e sete reais) relativos aos equipamentos necessários. Indispensável seria a apresentação de planilha indicando os profissionais necessários, sua quantidade por especialidade, jornada de trabalho e respectivos salários, com encargos e benefícios, e não apenas um cronograma mensal de desembolso como se verificou.

Dessa forma, com exceção das despesas com investimento (equipamentos), que, além de cronograma de desembolso, contaram com planilha detalhada indicando os tipos de equipamento por gênero, quantidade, preço unitário e total, nada mais foi apresentado em relação às despesas com os recursos humanos envolvidos.

Destaco que, apesar das oportunidades concedidas, a Origem e os Responsáveis, não justificaram o preço contratado e, igualmente, não apresentaram os valores tratados por meio de planilhas detalhadas que expressassem os custos unitários envolvidos. Tal fato demonstra que a contratação não cumpriu exigências impositivas à Administração, tornando-a irregular.

Entendo, pois, que a ausência de planilha detalhando os custos envolvidos macula o ajuste. De um lado, porque os valores nela inseridos servem de base para a lavratura do convênio, e, de outro lado, porque permitem a verificação do cumprimento das finalidades previstas, bem como da aplicação dos recursos envolvidos, motivo pelo qual, ao final, consta da parte dispositiva deste voto, o julgamento pela irregularidade do Convênio nº 40/2006 – SMS.G.

No que tange à análise e execução do pagamento a título de indenização, consubstanciado na Nota de Empenho nº 18779, no valor de R$ 226.658,05 (**TC nº 72-000.188.08-08)**, relativa ao mês de Janeiro de 2007, período compreendido entre o término do Convênio nº 40/2006 – SMS.G, ora em julgamento, e o início do Convênio de nº 07/2007 – SMS.G, no qual as atividades desenvolvidas na Unidade de Triagem Médica foram executadas sem instrumento formal, os Órgãos Técnicos concluíram pela regularidade do ato determinativo do pagamento por indenização e pela regularidade de sua execução, após a comprovação do ressarcimento pela Conveniada de valores pagos indevidamente, de acordo com a prestação de contas apresentada.

Observo que a prestação de contas se efetivou em razão da documentação que integrou o processo, que na verdade se tratava dos mesmos documentos que viriam a instruir o Convênio nº 07/2007 – SMS.G, na medida em que o período relativo ao mês de Janeiro de 2007 dele faria parte, o que só não ocorreu por ausência de tempo hábil para sua formalização.

Nesse sentido, diversamente do que ocorreu com o Convênio nº 40/2006 – SMS.G, e em evidente aprimoramento da instrução processual, o Convênio nº 07/2007 – SMS.G (TC nº 72-000.092.08-30) foi devidamente instruído com Plano de Trabalho, com cronograma mensal de despesas de custeio e investimento, planilha mensal de despesas de custeio, indicando os recursos humanos (profissionais, dissídio e provisionamento), materiais de consumo, serviços de terceiros, manutenção, reparos/adequações e outras despesas e planilha mensal de despesas de investimento, indicando equipamentos e reformas.

Especificamente quanto aos recursos humanos, apresentou planilha mensal indicando o número de equipes e funcionários, além de planilha contendo o demonstrativo dos vencimentos, encargos/benefícios e provisionamento para cada tipo de profissional envolvido, permitindo, assim, a verificação do cumprimento das finalidades previstas, a aplicação dos recursos envolvidos, além viabilizar a prestação das contas do Convênio.

À vista do exposto, **julgo irregular o Convênio nº 40/2006 – SMS.G.** e, tendo restado comprovado o ressarcimento pela Conveniada dos valores que lhe foram pagos indevidamente, acolho, de outra parte, o posicionamento dos Órgãos Técnicos desta Corte, no sentido de **julgar regular o aspecto específico concernente ao ato determinativo do pagamento por indenização e sua execução,** consubstanciado na Nota de Empenho nº 18779, no valor de R$ 226.658,05.

Determino à Origem para que, no futuro, diligencie no sentido de não mais incorrer nas impropriedades e falhas como as constatadas nestes autos.

Envie-se cópia do presente julgado aos interessados. Após, arquivem-se os autos.