TC 348/2013

2º Julgado

RECURSOS. PFM. VOLUNTÁRIO. Decisão que conheceu a inspeção e constatou a irregularidade da despesa. SMS. CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

3.014ª Sessão Ordinária

1º Julgado

INSPEÇÃO. MPESP. Contratação de médicos para a UBS Jardim Santo André. Superposição das subordinações hierárquicas, com prejuízo à identificação das responsabilidades quanto às ordens de serviço e seus efeitos. Constatada a irregularidade das despesas. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

2.873ª Sessão Ordinária

2º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer dos recursos interpostos, por presentes os requisitos admissibilidade.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, quanto ao mérito, em negar-lhes provimento, para manter inalterado o V. Acórdão “a quo”, destacando que, no caso em tela, não há que se cogitar de reconhecimentos de feitos financeiros, pois a fiscalização ocorrida, na modalidade inspeção, não teve por escopo verificar se os serviços foram efetivamente realizados, limitando-se a constatar que foram irregulares as contratações de médicos para prestarem atendimento em unidade básica de saúde (UBS) não gerida pela Organização Social.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e MAURÍCIO FARIA.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 12 de dezembro de 2018.

JOÃO ANTONIO
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

Em julgamento os recursos ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina, em face do v. Acórdão de fls. que, à unanimidade, conheceu da inspeção realizada, conclusiva quanto à irregularidade das despesas efetuadas, relativas à contratação de profissionais médicos para prestarem atendimento na UBS do Jardim Santo André, por se tratar de Unidade gerenciada pela Administração Direta e não se encontrava abrangida por Contrato de Gestão 007/2008/NTCSS-SMS.G.

A Procuradoria da Fazenda Municipal propugnou pelo reconhecimento dos efeitos financeiros das contratações realizadas.

A Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM alegou que o v. Acórdão deve ser reformado, uma vez que o Contrato de Gestão 007/2008/NTCSS-SMS.G, permitia operacionalizar a gestão, o apoio à gestão e a execução de atividades e serviços de Saúde na UBS Jardim Santo André, por ele abrangida, e que, diante da necessidade, foram contratados 3 (três) médicos e disponibilizados àquela Unidade.

Aduziu que, caso prevaleça o entendimento pela irregularidade, seja o v. Acordão reformado para, ao menos, serem reconhecidos os efeitos financeiros produzidos.

A Secretaria Municipal de Saúde e o ex-Secretário Januário Montone, devidamente intimados, deixando transcorrer "in albis" o prazo para apresentação de recursos.

A Equipe de Auditoria concluiu pelo não provimento dos recursos, uma vez que as razões neles aduzidas não permitem alterar o quanto decidido.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo e a Secretaria Geral pronunciaram-se pelo conhecimento dos recursos e, no mérito, pelo não provimento, com a manutenção da r. Decisão recorrida, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

É o Relatório.

VOTO

CONHEÇO dos recursos interpostos, por admissibilidade.

No mérito, NEGO-LHES PROVIMENTO, para manter inalterado o Acórdão recorrido, pois as peças recursais não trouxeram elementos suficientes a afastar a irregularidade constatada na inspeção realizada.

Destaco, apenas que, no caso em tela, não há que se cogitar de reconhecimentos de feitos financeiros, como pleiteado pelos recorrentes, pois como observou a Senhora Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo, a fiscalização realizada, na modalidade inspeção, não teve por escopo verificar se os serviços foram efetivamente prestados, limitando-se a constatar que foram irregulares as contratações de médicos pela Organização Social por meio do Contrato de Gestão para prestarem atendimento em Unidade Básica de Saúde (UBS) não gerida pela Organização Social.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

É como voto.

1º Julgado

ACÓRDÃO

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, em conhecer das conclusões alcançadas na inspeção, conclusiva quanto à irregularidade das despesas efetuadas.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal da Saúde que utilize os valores decorrentes de contratos de

gestão exclusivamente para a realização das metas estabelecidas no respectivo instrumento, a fim de que não haja desvirtuamento do instituto.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar a aplicação de multa no valor de R$ 676,85 (seiscentos e setenta e seis reais e oitenta e cinco centavos) ao Secretário Municipal da Saúde à época, Sr. Januário Montone.

ACORDAM, também, à unanimidade, em determinar o encaminhamento de cópia deste Acórdão ao Ministério Público do Estado de São Paulo, em atenção ao ofício anexado aos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros Domingos Dissei – Revisor, Edson Simões e João Antonio.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Guilherme Bueno de Camargo.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 8 de junho de 2016.

Roberto Braguim
Presidente

Maurício Faria
Relator

RELATÓRIO

Em julgamento Inspeção determinada por esta Relatoria visando atender ao Ofício MPE 3559/12, do Ministério Público do Estado de São Paulo, para esclarecimentos acerca da contratação de profissionais médicos, realizada pela Organização Social SPDM **-** Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina, para atuarem na UBS Jardim Santo André, sob gerenciamento da Administração Direta.

A Secretaria Municipal de Saúde firmou com a Organização Social, em 01.02.2008, o Contrato de Gestão 07/2008, para atividades e serviços de saúde no território de Aricanduva/Sapopemba/São Mateus.

A UBS Jardim Santo André faz parte da relação de unidades que integram o referido Território. Entretanto, a mesma não constou das 06 unidades inicialmente contempladas (UBS Fazenda da Juta I e II, Jardim Sinhá, Parque Santa Madalena, Pastoral, Vila Renato e UBS/Ama Vila Guarani) para serem geridas pela SPDM no início da vigência do Contrato de Gestão 007/2008.

No âmbito da verificação, a Auditoria constatou que os três médicos que atuam na unidade estão sob a égide do Contrato de Gestão 007/2008, sendo tal atuação irregular uma vez que a unidade é gerenciada pela Administração Direta.

Identificou-se, ainda, um agravante em torno da irregularidade constatada, pois os atendimentos realizados pelos profissionais tiveram início antes mesmo da assinatura do Termo Aditivo 10/2012.

A AJCE ressaltou que o Termo Aditivo 10/2012 incluiu o Serviço de Posto Avançado da AMA à carteira de serviços do território Aricanduva/Sapopemba/São Mateus, e, mesmo nessa oportunidade, não abarcou a UBS Jardim Santo André.

Houve intimação da Origem e da contratada. A SPDM esclareceu que, em decorrência da assinatura do Contrato de Gestão 07/2008, passou a operacionalizar a gestão, o apoio à gestão e a execução de atividades e serviços de saúde no território mencionado, sendo a unidade UBS Jardim Santo André abrangida pela área.

Disse que cada unidade do território recebia um tratamento diferenciado, pois em algumas era executado apenas o "Apoio à Integração Territorial" e as "Novas Ações", e, em outras, além das já mencionadas atividades, também havia a gestão pela SPDM.

Explicou que, em razão da previsão de "Novas Ações", que visava complementar os serviços de saúde no território com Recursos Humanos de acordo com o orçamento disponível, é que foram contratados os três médicos mencionados para a UBS Jardim Santo André.

Segundo a SPDM a complementação de Recursos Humanos estava prevista desde a assinatura do Contrato de Gestão, em 01.02.2008, sendo que a primeira das três contratações ocorreu em 22.10.2008.

O Secretário Municipal de Saúde à época esclareceu que a territorialização permitiu que o Contrato de Gestão abrangesse direta ou indiretamente todas as unidades e serviços de saúde de uma determinada região ou território, reduzindo as diferenças de efetividade entre as diversas unidades de saúde para garantir a desejada integralidade das ações.

Esclareceu que a legislação municipal previu o apoio das entidades a todas as unidades e serviços da região ou território abrangido, independente de não estarem ainda sob seu gerenciamento direto, para suprir as deficiências ali encontradas.

O Secretário Adjunto da Secretaria Municipal de Saúde, à época, disse que um dos pressupostos do Contrato de Gestão na modalidade territorial é apoiar a integração territorial, cabendo atentar aos resultados

assistenciais oferecidos à população SUS, dependente de determinada área do município, o que envolve a disponibilidade de pessoal.

Explicou que o Contrato de Gestão contemplava mecanismos para suprir demandas eventuais com a figura do "Apoio à Integração Territorial", cabendo apresentar plano de ação para suprir deficiências de estrutura, equipamentos e Recursos Humanos que tenham reflexo negativo nas metas pactuadas no território, e, portanto, abrangendo todas as unidades relacionadas na cláusula primeira do contrato.

A previsão orçamentária para tanto constava do item Novas Ações, permitindo à OS agilizar a contratação e efetiva disponibilização de profissionais e os valores constavam do Plano de Trabalho conforme Anexo III do contrato – Sistema de Pagamento. No mesmo sentido foi a manifestação do atual Secretário Municipal de Saúde.

A Auditoria, por fim, registrou que a previsão de apoio à integração (Anexo II) estabelece abrangência dessa ação a todas as unidades integrantes do território, mas afirmou que, ao prever o plano de implantação de novas ações, estabelece que essas sejam agregadas ao Contrato de Gestão por meio de termo aditivo específico (Item III.F do Anexo II), o que não ocorreu para as contratações realizadas em 2008, 2009 e 2010, confirmadas pela OS SPDM, motivo pelo qual ratificou o entendimento pela irregularidade das contratações.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo repisou que o Anexo II do Contrato de Gestão não faz referência à intervenção direta no atendimento à saúde, já que a implantação efetiva das propostas exige a lavratura de Termo Aditivo específico, o que não ocorreu, de modo que concluiu pela irregularidade na contratação dos três médicos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o reconhecimento dos efeitos financeiros das contratações por ser decorrência lógica do Contrato de Gestão, elevando ao critério do Relator a fixação de recomendações cabíveis. Já a Secretaria Geral opinou pela irregularidade da contratação, haja vista que a UBS Jardim Santo André é gerenciada pela Administração Direta, não se encontra abrangida pelo Contrato de Gestão, nem foi incluída em posteriores Termos Aditivos.

É o Relatório.

VOTO

A instrução processual realizada demonstrou que os apontamentos feitos inicialmente pela Auditoria não foram contrapostos pelas defesas apresentadas pelos interessados.

Em que pese o argumento da legítima necessidade dos serviços médicos e do interesse público presente na contratação, fato é que o procedimento utilizado mostrou-se irregular sob dois pontos distintos:

1º - A intenção da Origem em utilizar-se de parceiro privado para solucionar um problema afeto à gestão direta da Secretaria.

2º - A pretensa assunção de responsabilidade, por parte do parceiro privado, abarcando parcela de território/unidade de saúde não contratualizado com o Poder Público.

Da situação analisada fica demonstrado o nível de improvisação e a falta de planejamento/gestão dos agentes responsáveis, incluindo a própria entidade parceira, na realização do gasto público, tanto sob o aspecto de organização formal, como, também, no que tange à descaracterização das relações próprias do Contrato de Gestão.

Diferentemente do alegado em defesa, o Anexo II do Contrato de Gestão não faz referência à intervenção diretamente no atendimento à saúde, já que a implantação efetiva das propostas exige a lavratura de Termo Aditivo específico, o que não ocorreu.

Por esta razão, a ação deveria ter sido promovida diretamente pela Administração, ou, então, ter sido providenciada a inclusão da unidade para gestão plena pelo parceiro privado a partir da assinatura de Termo Aditivo, incluindo-se aí não apenas a contratação de três profissionais médicos para suprir uma carência imediata, mas também todas as demais ações necessárias para que o serviço de saúde na unidade tivesse viabilidade.

Não há que se falar, portanto, que o Contrato de Gestão contemplava mecanismos para suprir demandas eventuais com a figura do "Apoio à Integração Territorial", eis que as ações referentes à assistência à saúde, repassados por intermédio desta figura contratual, abarcam uma série de outras ações conjunturais aptas a viabilizar a plena gestão quer de uma unidade de saúde, como é o caso tratado nos autos, quer de um Pronto-Socorro ou mesmo uma unidade Hospitalar.

Admitir que a Administração Pública utilize o instrumento do Contrato de Gestão de forma indiscriminada e aleatória, para suprir eventuais demandas decorrentes de falta de planejamento e de falha de gestão é um descumprimento dos princípios e regras que ordenam a atividade estatal.

Ademais, a alocação de médicos vinculados a uma OS para atuarem em unidade sujeita à Administração Direta envolve superposição das subordinações hierárquicas, com prejuízo à identificação das responsabilidades quanto às ordens de serviço e seus efeitos.

Conforme tenho frisado, os Contratos de Gestão não podem traduzir mera transferência sem controle de bilhões de reais às Organizações Sociais, em prol de um alegado interesse público imediato genérico.

A lógica de que algum resultado existiu porque o serviço era, de alguma forma, necessário é uma lógica perigosa e absolutamente insustentável do ponto de vista do Direito Administrativo, e, em especial, do ponto de vista do Controle Externo do gasto público.

Por todo o exposto, conheço das conclusões alcançadas na Inspeção ora em julgamento, conclusivas quanto à IRREGULARIDADE das despesas efetuadas e determino que a Origem utilize os valores decorrentes de contratos de gestão exclusivamente para a realização das metas estabelecidas no respectivo instrumento, a fim de que não haja desvirtuamento do instituto e aplico multa no valor máximo ao Secretário Municipal de Saúde à época, Sr. Januário Montone.

Em atenção ao ofício anexado aos autos, encaminhem-se cópia do presente julgado ao Ministério Público do Estado de São Paulo.