TC 936/2009

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMS. Implantação do desenvolvimento de ações relativas às Assistências Médicas Ambulatoriais. AMAs. 1. Adotadas as medidas de aperfeiçoamento do sistema de controle interno. 2. Regular realização do Plano de Trabalho. ACOLHIDO excepcionalmente. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 1.047/2009 e 936/2009.

TCs citados 1.972/2008 e 1.216/2007.

338ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara

D E C I S Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/001.047/2009 e TC/000936/2009, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

DECIDEM os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, acolher, excepcionalmente, a execução do Convênio 82/2008-SMS.G, diante dos elementos que indicam a adoção de medidas de aperfeiçoamento do sistema de controle interno e, também, porque não há nos autos notícia de que as impropriedades constatadas tenham impedido a regular realização das ações previstas no Plano de Trabalho estabelecido para desenvolvimento das ações a que se preordenou o convênio.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, determinar o envio de cópia desta Decisão às interessadas, arquivando-se, após, estes autos.

Participou do julgamento o Conselheiro Substituto ELIO ESTEVES JUNIOR.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de outubro de 2019.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trata-se, no TC 1.047.09-00, do exame do Termo de Convênio 082/2008-SMS.G e do Termo de Aditamento 001/2009, de prorrogação de prazo, firmados entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein, para implantação do desenvolvimento de ações relativas à Assistência Médica Ambulatorial – AMA. Já o TC 936.09-51 cuida do acompanhamento da execução do referido Convênio no período de 1° de novembro de 2008 a 30 de abril de 2009.

No TC 1.047.09-00, os Relatórios da Auditoria de fls. 66/67 e 68/71, concluíram pela regularidade do Termo de Convênio e pela irregularidade do Termo de Aditamento 001/2009, tendo em vista que no Plano de Trabalho os valores estão previstos até o mês de agosto de 2009 e o TA prorroga o prazo de vigência do Convênio até 31 de dezembro de 2009. Relativamente ao atraso na publicação, tanto do Termo de Convênio como do TA, opinou pela relevação, na conformidade de precedentes desta Corte de Contas.

Instada a se manifestar sobre os apontamentos da AUD, a Origem apresentou suas justificativas e esclarecimentos de fls. 75/77, que, contudo, não alteraram a conclusão da área auditora, conforme pronunciamento de fls. 80 e 80v°.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, fls. 83/87, acompanhou as conclusões da AUD, uma vez que não foi apresentado o Plano de Trabalho para o período de 1° de setembro de 2009 a 31 de dezembro de 2009. Opinou pela regularidade do Termo de Convênio e pela irregularidade do TA.

Foram intimados o Sr. Odeni de Almeida, então Secretário Adjunto da SMS e responsável pelos ajustes examinados (fls. 89) e o representante legal da entidade conveniada (fls. 90).

Em resposta, o Sr. Odeni de Almeida encaminhou cópia do Termo Aditivo 002/2009 e do Plano de Trabalho relativo ao período de agosto a dezembro de 2009, documentos que se encontram juntados sob fls. 91 a 103 dos autos.

Por sua vez, a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein apresentou a defesa juntada às fls. 104/143 deste feito.

A AUD, fls. 146, entendeu que a inclusão, pelo TA 002/2009, do novo Plano de Trabalho, que cobre o período de agosto a dezembro de 2009, sana a irregularidade inicialmente constatada.

Já a AJCE, fls. 149/151, por meio da Assessoria, observou que o TA 002 foi firmado em 8 de outubro de 2009, havendo, portanto, um lapso temporal em que não se poderia definir o Plano de Trabalho praticado.

Contudo, o Sr. Assessor Subchefe de Controle Externo, na manifestação de fls. 152, e a Sra. Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo, fls. 153, opinaram pela regularidade do Termo de Convênio e do TA 001/2009, tendo em vista a posterior formalização do TA 002/2009, que incluiu o Plano de Trabalho Complementar que cobre o período de agosto a dezembro de 2009.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, fls. 155/159, requereu o acolhimento dos atos examinados, relevando-se as impropriedades havidas, visto que não causaram qualquer prejuízo ao erário.

A Secretaria Geral, fls. 161/170, ante a ausência de justificativa para a opção por convênio e de chamamento público para escolha da conveniada, opinou pela irregularidade do Termo de Convênio e do TA 001, registrando, contudo, a existência de decisões exaradas pelo Plenário desta Corte de Contas, no sentido da regularidade de convênios e termo aditivos semelhantes aos discutidos nestes autos, referenciando os TCs 1.972.08-70 e 1.216.07-04.

Considerou, ainda, que o tempo decorrido e o princípio da segurança jurídica poderiam, em tese, ensejar o acolhimento dos efeitos financeiros decorrentes dos referidos ajustes, desde que comprovada a ausência de danos ao erário decorrentes da prestação dos serviços conveniados.

No acompanhamento da execução do Convênio, tratado no TC 936.09-51, concluiu a Auditoria, no Relatório de fls. 45/52, que o Convênio, com valor liquidado e pago de R$ 3.676.467,60 (três milhões, seiscentos e setenta e seis mil, quatrocentos e sessenta e sete reais e sessenta centavos), relativo ao período de 1° de novembro de 2008 a trinta de abril de 2009, apresentou as seguintes impropriedades:

1. Quanto ao Plano de Trabalho: a instituição parceira não compõe adequadamente o quadro de profissionais previstos no Plano de Trabalho, principalmente em relação aos médicos – clínicos e pediatras –, motivo da discrepância entre o montante constante do Plano de Trabalho e as despesas efetivamente realizadas com pessoal.

2. Quanto à Prestação de Contas, nos processos de prestação de contas formalizados com a documentação encaminhada pela entidade parceira constam cópias de documentos de suporte dos gastos e nenhuma evidência de que a SMS tenha feito a sua conferência efetiva "in loco" para constatação de sua legalidade, demonstrando que o controle interno da Secretaria Municipal de Saúde necessita ser aperfeiçoado.

Instada a prestar esclarecimentos acerca dos apontamentos da AUD, a Origem apresentou os documentos de fls. 56/60, que,

analisados pela Especializada, levou-a a concluir que as prestações de contas não vêm sendo analisadas pela Pasta conforme dispõe a Portaria 730/08-SMS, ficando a dever a implementação imediata dessa regularização.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, no parecer de fls. 66/69, opinou no sentido do não acolhimento da execução sob exame.

Frente às intimações de fls. 71, 72, 77, 78, vieram aos autos as defesas e justificativas de fls. 80, 81 e 84/88, assim sintetizadas:

A Sra. Vera Lúcia Nogueira, intimada na qualidade de Coordenadora da SMS, à época, informou que o Setor de Prestação e Contas dos Contratos de Convênios, então pertencente à Coordenação da Atenção Básica da SMS, foi transferido e subordinado à Coordenadoria Financeira e Orçamentária sob sua responsabilidade, no final do exercício de 2007. Acrescentou que, quando da auditoria realizada, havia um número reduzido de funcionários, fato que determinou as conclusões alcançadas. Informa que medidas atinentes à perfeita montagem do novo setor foram desenvolvidas a partir da transferência e, com o tempo decorrido, chegou-se a melhor condicionamento, situação que permite o desenvolvimento de bom trabalho. Informou, ainda, encontrar-se aposentada, porém, com conhecimento de que hoje o Setor de Prestação de Contas possui número maior de funcionários, mas ainda insuficiente para uma conferência *in loco* dos documentos apresentados nas prestações de contas.

A Sra. Adriana Michels Ferreira, intimada na qualidade de Diretora Adjunta C.F.O. da SMS, à época, informou que a partir de 23 de junho de 2010 o responsável pelo expediente da Área Técnica de Prestação de Contas – CFO – SMS, passou a ser o servidor Sr. Luís Clemente de Miranda, conforme publicação no DOC de 17 de julho de 2010. Ressaltou que, desde aquela data, não mais respondeu por aquela área, passando a desenvolver suas atividades profissionais no Núcleo de Demandas Especiais – DEMANDE – SMS.G, como Assistente Técnica II. Finaliza, acrescentando que, por motivos particulares, apresentou o seu pedido de exoneração ao Gabinete do Secretário Municipal da Saúde, o qual foi publicado no DOC de 20 de abril de 2012.

A Origem alegou que, a despeito das irregularidades apontadas pela Auditoria, as atividades do Convênio vêm sendo devidamente executadas em prol da melhoria no atendimento da saúde pública. Aduziu que não se pode esquecer que a parceria em análise objetiva atender à demanda de uma população extremamente carente, cumprindo, assim, as diretrizes e metas estabelecidas pelas instâncias gestoras do Sistema Único de Saúde. Alegou, ainda, que a instituição parceira iniciou em 2006 o desenvolvimento das atividades para implantação do AMA Vila Prel e, a partir de 2008, a expansão do AMA Pirajuçara e Vila Sônia, pertencentes ao Distrito Administrativo de Campo Limpo, devido à grande vulnerabilidade social e maior índice populacional, representando 13% da população da Capital. Acrescenta que tais unidades foram escolhidas para implantação das AMAs no Município em função do "Índice de Necessidades de Saúde" e que atualmente (junho de 2012) existem 117 AMAs na Cidade de São Paulo.

Informa, ainda, que em 2008 a Pasta implantou os Conselhos de Acompanhamento – CONAC das AMAs, através da Portaria 1.763/2008 (DOC de 04 de outubro de 2008), objetivando acompanhar a execução das atividades prestadas nessas unidades de saúde e a necessidade de gestão dos serviços e da qualidade da assistência. Informou, também, que a instituição parceira, no decorrer de 2008/2010, foi monitorada pelo CONAC e apresentou melhora no número de ausência de profissionais médicos nos plantões, conforme o seguinte demonstrativo: Plantões Médicos (Clínicos e Pediatras)

Nome das AMAs	**2009 (a partir de agosto)**		**2010**		**2011**	
	Plantões Previstos	% Faltas	Plantões Previstos	% Faltas	Plantões Previstos	% Faltas
Jd.Pirajuçara	744	7%	1.745	6%	1.565	0%
Vila Prel	710	13%	1.560	4%	1.565	0%
Vila Sônia	755	3%	1.620	1%	245 (*)	0%

(*) A partir de 14.03.2011 esse AMA foi transferido ao parceiro Fundação Faculdade de Medicina – FFMUSP.

Informou, por fim, em relação aos recursos financeiros, que a prática do monitoramento dos saldos das instituições parceiras ocorre trimestralmente, sendo tomadas as providências para dedução dos saldos através dos repasses previstos nos Planos de Trabalho, de acordo com a Portaria 730/2008, esclarecendo que, quanto aos saldos disponíveis na conta corrente do Convênio, em 23 de junho de 2009, no montante de R$ 3.740.377,36 (três milhões, setecentos e quarenta mil, trezentos e dezessete reais e trinta e seis centavos), estes serão deduzidos dos repasses referentes aos meses de abril e maio, conforme consta do ofício encaminhado à instituição parceira e cuja cópia anexou (cf. fls. 88). Ressaltou, ainda, que a Pasta vem adotando todas as medidas tendentes a implantar as melhorias necessárias para aperfeiçoamento técnico da análise e conferência das prestações de contas.

A AUD, fls. 90 e 91, entendeu que, em relação às defesas apresentadas relativamente às intimações de números 664 (Sra. Vera Lúcia Nogueira) e 665 (Sra. Adriana Michels Ferreira), ambas as servidoras encontravam-se dentro de uma estrutura organizacional com limitação de recursos humanos, o que dificultava ou impedia o desempenho a contento de suas tarefas, no que tange às prestações de contas. Concluiu, assim, não se poder imputar a elas uma responsabilidade dessa envergadura.

No que tange às considerações da Origem, entendeu que as atividades do Convênio só se justificam se resultarem em melhoria no atendimento da saúde pública, e que, para isso, é necessário que se faça o acompanhamento das metas fixadas no Plano de Trabalho, cotejando-as com a

previsão dos gastos, de modo a obter a melhor relação custo/benefício. Anotou, ainda, que as impropriedades apontadas evidenciam que esse acompanhamento do Plano de Trabalho, bem como a conferência das prestações de contas, não foram realizados a contento, sendo ambos resultantes de um número insuficiente de profissionais treinados para o desempenho de tais funções, refletindo um controle interno inadequado de responsabilidade do titular da Pasta.

Contudo, observou a AUD que o quadro de plantões médicos das três unidades de saúde apresentado pela Origem demonstra uma evolução favorável no atendimento aos usuários, corroborando a informação quanto à atuação do CONAC.

Concluiu, assim, no que se refere ao Plano de Trabalho, e com base no quadro de plantões médicos apresentado pela Origem, que a impropriedade apontada foi sanada. Todavia, no que tange às prestações de contas, não há como considerar a impropriedade superada, tendo em vista que sua causa determinante, controle interno inadequado, ainda não foi superada pela Origem.

A AJCE, nas manifestações de fls. 96 e 97, entendeu que, em que pese a deficiência no controle interno por parte da Origem, a execução do Convênio pode ser excepcionalmente acolhida, haja vista que tal imperfeição não impediu a regular realização das ações previstas no Plano de Trabalho.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, fls. 99, acompanhou o posicionamento da AJCE e opinou pela regularidade da execução.

A Secretaria Geral, fls. 101/106, pronunciou-se pelo acolhimento excepcional da execução do Convênio, sem prejuízo de determinações e/ou recomendações.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Acerca do Termo de Convênio 082/2008-SMS.G, foram unânimes as conclusões dos órgãos preopinantes desta Corte de Contas no sentido da sua regularidade, o mesmo não ocorrendo em relação ao TA 01/2009, firmado em 1° de janeiro de 2009 e que prorrogou o prazo de vigência do ajuste para até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista que as planilhas estabelecidas para o Plano de Trabalho que integrou o Termo de Convênio, continham, para o exercício de 2009, previsões de valores referentes aos meses de janeiro a agosto daquele exercício, o que levou os órgãos técnicos a opinarem pela irregularidade do referido TA.

Veio então aos autos cópia do TA 02/2009, firmado em 8 de outubro de 2009, que teve por finalidade fazer constar a inclusão de novo Plano de Trabalho contemplando planilhas para o período de agosto a dezembro de 2009,

concluindo a AUD e a AJCE que a formalização do aditivo sanou a irregularidade anteriormente constatada.

Com efeito, creio tratar-se de falha de caráter meramente formal, pois se constata, nos autos, que, embora o aludido Termo aditivo somente tenha sido firmado em 8 de outubro de 2009, o novo Plano de Trabalho encontra-se datado de 24 de agosto de 2009, com vigência até 31 de dezembro de 2009, o que me leva a entender que a formalização do TA 02/2009 convalidou o TA 01/2009 no que se refere ao Plano de Trabalho em vigor no período temporal complementar.

No que concerne à execução parcial do Convênio, preliminarmente, comungo do entendimento da AUD no sentido de não se poder imputar às servidoras mencionadas na parte relatorial responsabilidade pelas falhas constatadas relativamente ao controle interno, considerando que a própria Auditoria confirmou a estrutura organizacional precária, com um número insuficiente de profissionais treinados para o desempenho de tais funções.

Quanto ao mérito da execução parcial, ainda que tenha se demonstrado afetada pela inadequação do controle externo no que diz respeito ao exame das prestações de contas, merece destaque o fato de que foram implantados, pela Portaria 1.763/2008, publicada no DOC de 4 de outubro de 2008, os Conselhos de Acompanhamento – CONAC das AMAs, com o objetivo de acompanhar a execução das atividades prestadas nessas unidades de saúde e a necessidade de gestão dos serviços e da qualidade da assistência, trazendo a Origem a informação de que a instituição parceira, no decorrer de 2008/2010, foi monitorada pelo CONAC e apresentou melhora no número de ausência de profissionais médicos nos plantões, conforme quadro reproduzido no relatório que antecede este voto, o que levou a AUD a concluir que o quadro de plantões médicos das três unidades de saúde apresentado pela Origem demonstra uma evolução favorável no atendimento aos usuários, corroborando a informação quanto à atuação do CONAC.

Posto isto, e passando à parte dispositiva dos votos, à vista dos elementos constantes dos autos do TC 1.047.09-00 e dos pareceres dos órgãos preopinantes, acolho o Termo de Convênio 082/2008-SMS.G e o Termo de Aditamento 001/2009, ante a convalidação produzida com a formalização do TA 002/2009, que também desde já acolho.

No que concerne à execução parcial examinada no TC 936.09-51, acolho-a, excepcionalmente, diante dos elementos que indicam a adoção de medidas de aperfeiçoamento do sistema de controle interno, e também porque não há nos autos notícia de que as impropriedades constatadas tenham impedido a regular realização das ações previstas no Plano de Trabalho estabelecido para desenvolvimento das ações a que se preordenou o Convênio.

Envie-se cópia do presente julgado aos interessados.

Após, arquivem-se os autos.