EM TRAMITAÇÃO

TC 72-001.573.07-73

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. AHM. Serviços de remoção de pacientes com ambulâncias de transporte de suporte básico e avançado. Inexistência de seguro. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS excepcionalmente. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 37, § 6º, CF. Art.6º, Port. CVS nº 16/03.

Relatório e voto englobado TCs 72-002.052.05-44, 72-002.105.06-90, 72-001.573.07-73

2.799ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados englobadamente com os TCs 72.002.052.05-44 e 72.002.105.06-90 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 julgar irregular, deixando de aprovar a execução parcial do Contrato 025/2004, com despesa liquidada e paga no valor de R$ 230.404,69 (duzentos e trinta mil, quatrocentos e quatro reais e sessenta e nove centavos), em virtude do constatado descumprimento do contrato no que concerne à inexistência de seguro das ambulâncias, previsto na Cláusula 2.2.10 do ajuste, gerando risco indesejado à Autarquia Hospitalar Municipal – AHM.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em acolher excepcionalmente os efeitos financeiros produzidos pelo ajuste, em razão do princípio da segurança jurídica, considerando que a AHM empenhou-se para resolver a maior parte das falhas apontadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, considerando que a Autarquia Sudeste foi extinta pela Lei Municipal 14.669, de 14 de janeiro de 2008, em deixar de fazer qualquer determinação à origem.

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, 25 de março de 2015.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trata-se, nos autos dos **TCs 2.052.05-44, 2.105.06-90 e 1.573.07-73,** do acompanhamento da execução do Contrato n° 025/2004, celebrado entre a então Autarquia Hospitalar Municipal Regional do Jabaquara e a empresa Personal Care Serviços Médicos Ltda. ME, para a prestação de serviços de remoção de pacientes com ambulâncias de transporte, de suporte básico e de suporte avançado (UTI Móvel), para atender às necessidades das seguintes unidades hospitalares da Autarquia, a saber: Hospital Municipal Dr. Arthur Ribeiro Saboya, Hospital Municipal Dr. Benedito Montenegro e Pronto Socorro Municipal Dr. Augusto Gomes de Mattos, considerados os períodos de abrangência de 6 de abril de 2004 a 31 de março de 2005, 1° de janeiro de 2006 a 9 de junho de 2006 e janeiro a março de 2007, respectivamente.

No âmbito do **TC** n° **2.052.05-44**, em que a execução envolveu despesa paga no valor de R$ 830.224,52 (oitocentos e trinta mil, duzentos e vinte e quatro reais e cinquenta e dois centavos), a Auditoria e a AJCE opinaram pela irregularidade parcial da execução, em razão das seguintes impropriedades verificadas no que concerne ao Hospital Municipal Dr. Arthur Ribeiro Saboya:

- irregularidade da liquidação e pagamento dos serviços no mês de março de 2005, por falta de utilização das ambulâncias de pagamento fixo, tendo ficado constatado que a Unidade Hospitalar utiliza somente ambulâncias extras em detrimento das fixas, contrariando disposição expressa no contrato;
- cobrança indevida de seis remoções extras, cujo valor deverá ser descontado nas medições futuras;
- falta de aplicação de multa, em face de infringências contratuais no que se refere à utilização de ambulância ano 1993, com licenciamento vencido e em precárias condições, bem como à não apresentação da CNH do motorista, impossibilitando a verificação da adesão ao disposto no Edital.

Foram intimados o Superintendente da Autarquia Hospitalar Municipal Regional do Jabaquara, Sr. José Maria da Costa Orlando, e o

ordenador da despesa, à época, Sr. Aloísio Punhagui Cuginotti. Em resposta, este último limitou-se a informar não mais se encontrar na administração do referido órgão no período de realização da auditoria, de 2 a 17 de maio de 2005, juntando cópia da publicação do ato de sua exoneração a partir de 1° de janeiro de 2005, nada esclarecendo, contudo, em relação ao período de execução do Contrato em que figurou como responsável.

Quanto aos argumentos apresentados pelo Sr. José Maria da Costa Orlando, a Auditoria, frente aos recibos que acompanharam sua defesa, constatou que as seis remoções extras foram realmente efetuadas. Assim sendo, reconsiderou o apontamento de seu Relatório referente a esse aspecto, mantendo, contudo, quanto aos demais, seu posicionamento anterior, pela irregularidade parcial da execução, por entender insuficientes as justificativas apresentadas pelo defendente.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou os entendimentos da Auditoria e manteve seu posicionamento no sentido da irregularidade parcial da execução do ajuste.

Deferida a solicitação da douta Procuradoria da Fazenda Municipal, foram intimados o dirigente máximo da Autarquia Hospitalar Municipal e novamente o ordenador da despesa à época, a fim de esclarecerem a questão relativa à utilização das ambulâncias extras em detrimento das ambulâncias fixas. O Sr. Aloísio Punhagui Cuginotti, então ordenador da despesa, reiterou o fato de não estar mais sob sua responsabilidade administrativa e de gestão a execução do ajuste no período analisado. Por sua vez, informou a Autarquia, por intermédio de sua Diretora Administrativa, que, segundo apurado à época, embora previsto no Contrato, não havia ambulância fixa disponível, sendo que no mês de março de 2005 houve exclusivamente remoção por ambulância extra, destacando, porém, não ter ocorrido faturamento das ambulâncias fixas não utilizadas.

A Procuradoria da Fazenda Municipal entendeu que os elementos constantes dos autos dão conta de que a utilização de ambulâncias extras se deu em razão da necessidade da Origem e da ausência de veículos fixos, pronunciou-se pelo reconhecimento formal da execução parcial do ajuste.

A Secretaria Geral entendeu haver ocorrido inércia da contratante frente às irregularidades constatadas e opinou pela irregularidade parcial da execução do contrato.

Os autos foram remetidos novamente à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, consoante proposta da então Conselheira Revisora Yara Tacconi, para manifestação acerca das informações prestadas pela então Diretora Administrativa do Hospital Municipal Dr. Arthur Ribeiro de Saboya (fls. 145), no sentido de que, no mês de março de 2005, houve exclusivamente a remoção por ambulância extra, não tendo ocorrido faturamento das ambulâncias fixas não utilizadas.

A Coordenadoria IV acrescentou que o pagamento das ambulâncias fixas independe do número de remoções, conforme disposto no Contrato, devendo ser mensalmente acrescidos os valores correspondentes às ambulâncias extras, de acordo com sua utilização. Dessa forma, concluiu não haver sustentação na afirmação da não ter sido faturado o valor das ambulâncias sem utilização, pois tal fato caracterizaria descumprimento dos termos do ajuste. Em assim sendo, ratificou sua conclusão precedente, quanto à glosa no valor de R$ 37.710,00 (trinta e sete mil, setecentos e dez reais), referente ao uso de ambulâncias extras pelo referido Hospital.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, declarando-se ciente do acrescido, reiterou suas promoções anteriores, requerendo o reconhecimento da regularidade formal da execução contratual examinada.

Aquiescendo à proposta do douto Conselheiro Revisor, de fls. 168, à vista da análise de fls. 166/167, de sua assessoria, questionando a referida glosa e afirmando ter havido uma economia na execução dos serviços no valor de R$ 2.980,00, uma vez que o Hospital, ao optar por utilizar remoções extras, não pagou pelas duas ambulâncias fixas previstas contratualmente, determinei o retorno dos autos à Auditoria, para nova manifestação.

Em reanálise da planilha de controle de remoções realizadas no mês de março de 2005 do Hospital Municipal Dr. Arthur Ribeiro de Saboya (fls. 24/29), cujo somatório dos serviços prestados é de R$ 37.710,00 (trinta e sete mil, setecentos e dez reais), soma dos valores cobrados para as remoções extras do tipo simples (R$ 18.270,00) e remoções do tipo UTI (R$ 19.440,00), a Auditoria acrescentou não haver menção de cobrança por ambulâncias fixas na planilha de controle ou na nota fiscal, evidenciando que esse valor não foi cobrado e pago, conforme afirmado pela Origem. Todavia, reiterou haver ocorrido descumprimento do Contrato, cuja Cláusula 2.2.1 prevê a obrigação da contratada de manter os postos fixos discriminados no Anexo II do Contrato (duas ambulâncias fixas de suporte básico para o período de 12 horas à disposição do referido Hospital). Retificou, porém, sua conclusão anterior acerca da glosa do valor total de R$ 37.710,00 (trinta e sete mil, setecentos e dez reais), pois: a) o montante de R$ 19.440,00 (dezenove mil, quatrocentos e quarenta reais) refere-se à remoção do tipo UTI, insubstituível pela ambulância do tipo simples, e, portanto, devido; b) o montante de R$ 18.270,00 (dezoito mil, duzentos e setenta reais) refere-se a serviço prestado pela contratada em substituição às ambulâncias fixas, tendo se mostrado mais econômico do que o previsto no Contrato.

A Procuradoria da Fazenda Municipal ratificou suas promoções anteriores no sentido da regularidade formal da execução contratual em exame.

No que concerne ao **TC 2.105.06-90**, a Auditoria, à vista dos exames documentais, compreendendo o período de 1° de junho de 2006 a 9 de junho de 2006, com despesa liquidada e paga no valor de R$ 245.555,13 (duzentos e quarenta e cinco mil, quinhentos e cinquenta e cinco reais e treze centavos),

referente ao período de janeiro, fevereiro e março de 2006, opinou pela regularidade da execução do Contrato 025/2004. Apontou, todavia, a necessidade de ajustamento da Cláusula Sétima, que cuida das penalidades, por haver constatado: a) o não atendimento das remoções extras no prazo de 30 minutos após a chamada; b) qualidade insuficiente dos serviços prestados nos meses de janeiro a março de 2006, apresentando índices de satisfação de 59%, 53% e 59%, respectivamente, sem que ocorresse a aplicação de multa, pois o Contrato não prevê como condição de pagamento o grau de satisfação da contratante. Sugeriu, também, a elaboração de planilha para avaliação do serviço, a qual, além de servir de referência para futuras contratações, seria utilizada para suportar os valores que deveriam ser pagos.

A Sra. Assessora da Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pela regularidade da execução do contrato no período considerado, entendendo que a Cláusula Sétima do ajuste está em condições de ser aplicada pela Administração. A Sra. Assessora Subchefe da AJCE ponderou, entrementes, que, independentemente de a referida Cláusula estar em condições de ser aplicada, os apontamentos feitos pela Auditoria justificam a sua revisão, para que produzam o objetivo sancionador, protegendo o interesse público.

A Procuradoria da Fazenda Municipal acompanhou os pareceres dos órgãos técnicos desta Corte, no sentido da regularidade da execução, entendendo ser a Cláusula Sétima do ajuste suficiente à aplicação de eventuais penalidades.

A Secretaria Geral acompanhou as conclusões alcançadas pela Auditoria e pela Assessora Subchefe de Controle Externo, no sentido de que a execução do Contrato nº 025/04, no período examinado, está regular, com ressalvas quanto à necessidade de revisão das cláusulas de penalidades, para que estas, de fato, produzam o objetivo sancionador.

Por fim, no **TC 1.573.07-73**, de acompanhamento da execução do Contrato n° 25/2004 no período de janeiro a março de 2007, a Auditoria considerou, em seu relatório inicial, que *a execução do presente contrato com despesas liquidadas e pagas no montante de R$ 230.404,69, referente ao período de janeiro a março/2007 não apresenta irregularidades quanto aos procedimentos de origem contábil, financeira e orçamentária, porém está irregular na sua execução face aos seguintes apontamentos:*

1) As remoções extras não estão sendo atendidas no prazo de 30 minutos após a chamada, havendo atraso de até 3 (três) horas, revelando o não cumprimento constante do dispositivo expresso no Anexo II, fl. 16;

2) Os veículos não possuíam o Certificado de Vistoria emitido pela Vigilância Sanitária;

3) Não foram apresentadas as apólices de seguro, a relação dos veículos alocados, nem a relação nominal de seus possíveis tripulantes, bem como não são atualizadas as relações dos empregados que realizam os serviços, descumprindo o disposto nos itens 2.2.10, 2.3 e 2.3.2 do contrato;

4) Os veículos de nossa amostra não atendem as disposições do Anexo I do Edital, apresentando falhas como: radio comunicador quebrado, licenciamento do veículo em atraso, mais de 4 anos de fabricação e estado de conservação precário."

Ao final, a Especializada sugeriu a aplicação de multa com base na Cláusula Sétima do Contrato, no que foi acompanhada pela Assessoria Jurídica de Controle Externo.

Devidamente intimados, o Sr. Aloísio Punhagui Cuginotti (Superintendente da Autarquia à época) e o representante legal da Contratada apresentaram defesa e juntaram aos autos os documentos que entenderam pertinentes. A Superintendente da Autarquia Hospitalar, Sra. Flávia Maria Terzian, apesar de regularmente intimada, deixou transcorrer "in albis" o prazo para manifestação.

A Auditoria, ante os esclarecimentos prestados pelos defendentes, concluiu que a contratada sanara as impropriedades apontadas, atendendo à maior parte das recomendações constantes do Relatório de Fiscalização – Acompanhamento Contratual, às fls.37 a 49, exceto quanto:

1) à não realização de seguro das ambulâncias, em descumprimento da cláusula 2.2.10;

2) ao atraso do licenciamento dos veículos, que opinou possa ser relevado, tendo em vista as justificativas apresentadas nos autos.

Em nova manifestação, a AJCE acompanhou as conclusões da Auditoria, tendo a Sra. Assessora Subchefe de Controle Externo acrescentado que os procedimentos subsequentes da Origem, no sentido de sanear as falhas apontadas, poderão ser considerados para o acolhimento excepcional da execução contratual em causa.

A Procuradoria da Fazenda Municipal opinou pelo acolhimento da execução do Contrato ou, ao menos, pelo reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos realizados, ante a inexistência de prova de prejuízo ao erário, dolo, culpa ou má-fé dos agentes públicos responsáveis.

Por fim, a Secretaria Geral, corroborando com o entendimento da Assessora Subchefe de Controle Externo, opinou pelo acolhimento excepcional da execução contratual, sem embargo das determinações e/ou recomendações cabíveis.

É o relatório.

V O T O

Consigno, primeiramente, que o Contrato n° 025/2004, bem como os Termos Aditivos de n°s 045/2005, 036/2006 e 051/2006, foram

acolhidos, à unanimidade, pelo Acórdão deste Pleno, proferido na 2.449ª. Sessão Ordinária, realizada em 30 de setembro de 2009, no âmbito do TC 002.126.05-89.

No que concerne às execuções que ora se examinam, verifica-se que, relativamente ao período de 6 de abril de 2004 a 31 de março de 2005, tratada no **TC 2.052.05-44**, objetou-se que, do valor de R$ 830.224,52 (oitocentos e trinta mil, duzentos e vinte e quatro reais e cinquenta e dois centavos), pago pela Origem no referido período, o montante de R$ 37.710,00 (trinta e sete mil, setecentos e dez reais) estaria a configurar despesa irregular, diante da utilização, no decorrer do mês de março de 2005, exclusivamente de ambulâncias extras, em detrimento da utilização das ambulâncias de pagamento fixo, descumprindo, por conseguinte, o quanto estipulado no Contrato, relativamente ao Hospital Dr. Arthur Ribeiro Saboya.

As informações prestadas pela Diretora Administrativa da Autarquia Hospitalar esclarecem que, segundo apurado à época, embora previsto em Contrato, não havia ambulância fixa disponível, tendo sido realizadas no mês de março de 2005 exclusivamente remoções por ambulância extra, não ocorrendo, porém, faturamento de ambulâncias fixas não utilizadas, fato que restou confirmado pela Auditoria desta Corte, que, reanalisando a planilha de controle de remoções realizadas naquele mês de março pelo Hospital, constatou ser devido o montante de R$ 19.440,00 (dezenove mil, quatrocentos e quarenta reais), que se refere à remoção do tipo UTI, insubstituível pela ambulância do tipo simples, bem como que o montante de R$ 18.270,00 (dezoito mil, duzentos e setenta reais) se refere a serviço prestado pela contratada em substituição às ambulâncias fixas, tendo se mostrado mais econômico do que o previsto no Contrato. Por conseguinte, em tendo se evidenciado que o valor referente às ambulâncias fixas não foi realmente cobrado e pago, a Auditoria, revendo sua posição anterior, concluiu não caber a referida glosa, embora tenha ratificado o apontamento quanto ao descumprimento do Contrato.

Quanto à execução do Contrato no período de 1° de janeiro de 2006 a 9 de junho de 2006, objeto do **TC n° 2.105.06-90**, verifica-se que, conquanto esta se tenha demonstrado regular, foram apontados pela Auditoria aspectos atinentes à necessidade de ajustamento da Cláusula Sétima do ajuste, no que se refere às penalidades, conforme acima relatado, sugerindo a elaboração de planilha para avaliação do serviço, a qual, além de servir de referência para futuras contratações, seria utilizada para suportar os valores que deveriam ser pagos.

Quanto ao **TC 1.573.07-73**, o exame da execução revela que houve a constatação nos autos de que a contratada, ao tomar ciência das irregularidades apontadas pela área auditora, tomou providências no sentido de saná-las, muito embora tenham permanecido algumas falhas.

Com efeito, em relação aos atrasos nas remoções extras, que não estavam sendo atendidas no prazo de 30 minutos após a chamada, a Especializada constatou, em visita realizada aos Hospitais Municipais Arthur Ribeiro Saboya e Dr. Benedito Montenegro, que houve uma melhora significativa após a compra de novas ambulâncias e o empenho da Contratada. Os funcionários

reconhecem que, devido à distância a ser percorrida e ao trânsito, o atendimento em 30 minutos é impraticável, salvo se o veículo estiver próximo da Unidade. Os casos de atraso são analisados isoladamente, e somente em situações de negligência há aplicação de multa.

Em visita às Unidades, constatou-se que a contratada enviava mensalmente a relação dos tripulantes das ambulâncias dos postos fixos. O problema de comunicação também foi resolvido, uma vez que a Contratada deixou nas Unidades um aparelho celular para se comunicarem com o posto fixo, sendo mais eficiente do que o rádio comunicador, segundo os funcionários da Origem. Constatou-se, também, que os veículos estavam em boas condições de conservação.

Verificou-se, demais disso, que os certificados de registros e licenciamento das 2 ambulâncias dos postos fixos comprovam que estas foram fabricadas em 2008 e ainda não haviam sido licenciadas em 2009.

A contratada justificou o atraso no licenciamento, alegando que *"os veículos de urgência e emergência, muitas vezes infringem as leis de trânsito e, com o advento dos radares, as multas aplicadas por esses aparelhos não distinguem a qualificação da ambulância gerando muitas multas. Apesar dos recursos, impedem os licenciamentos."* Tal justificativa foi considerada pelos Órgãos Técnicos desta Corte, que relevaram a infração apontada.

No tocante aos veículos que não possuíam o Certificado de Vistoria pela Vigilância Sanitária, a Especializada reconheceu a procedência das alegações da contratada, no sentido de que a exigência prevista no art.6º da Portaria CVS nº 9, de 16.03.94, foi revogada pela Portaria CVS nº 16, de 24.10.2003, cujo art.6° estabelece que a Licença de Funcionamento ou o Cadastro Estadual de Vigilância Sanitária (CEVS) substitui o mencionado Certificado.

As irregularidades acima mencionadas não têm, a meu ver, o condão de macular a execução parcial do ajuste examinada no TC 1.573.07-73. Porém, em relação à falta de apresentação das apólices de seguro das ambulâncias, em desconformidade com o item 2.2.10 do Contrato, reputo como grave irregularidade, na medida que a Origem poderia ser compelida a pagar indenização por um acidente envolvendo o veículo contratado, em razão de sua responsabilidade objetiva inserta no art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

A alegação da contratada de que o Seguro de Acidentes Pessoais causados por veículos automotores de via terrestre (DPVAT) seria suficiente para cobrir eventual dano não procede. Primeiramente, o DPVAT é obrigatório por lei para todos os veículos, assim não haveria necessidade de previsão contratual para isso. Como é sabido, o DPVAT constitui o piso e não o teto da indenização por acidente de trânsito, que é habitualmente mais elevada. Ademais, sua cobertura atende apenas aos danos pessoais, não abrangendo quaisquer danos materiais, sendo que, neste ponto, a Origem ficou plenamente descoberta do risco, muito embora tenha previsto a obrigatoriedade do seguro na Cláusula 2.2.10.

Outro problema que se extrai deste tópico, que só pode ser identificado na execução contratual, refere-se à provável quebra da isonomia na licitação, na medida em que a Contratada foi selecionada por apresentar preço mais vantajoso e, entretanto, não contratou seguro das ambulâncias, conforme lhe competia. Assim, verifica-se inegável prejuízo às licitantes que ofertaram os seus serviços com os valores do seguro previstos em suas planilhas de custos.

À vista do exposto, considerando os elementos constantes dos autos dos TCs ora em julgamento:

1. Relevo excepcionalmente as falhas apontadas, frente às justificativas apresentadas pela Origem e diante da ausência, nos autos, de notícias de prejuízo ao Erário, e **aprovo as execuções parciais do Contrato n° 025/2004, examinadas nos TCs 2.052.05-44 e 2.105.06-90**, respectivamente com despesas liquidadas e pagas no valor de R$ 830.224,52 (oitocentos e trinta mil, duzentos e vinte e quatro reais e cinquenta e dois centavos) e de R$ 245.555,13 (duzentos e quarenta e cinco mil, quinhentos e cinquenta e cinco reais e treze centavos);

2. **Julgo irregular e deixo de aprovar a execução parcial do Contrato n° 025/2004 examinada no TC 1.573.07-73,** com despesa liquidada e paga de R$ 230.404,69 (duzentos e trinta mil, quatrocentos e quatro reais e sessenta e nove centavos), em virtude do constatado descumprimento do Contrato no que concerne à inexistência de seguro das ambulâncias, previsto na Cláusula 2.2.10 do ajuste, gerando risco indesejado à Origem. Entretanto, **ACOLHO EXCEPCIONALMENTE** os efeitos financeiros produzidos pelo ajuste, em razão do princípio da segurança jurídica, considerando que a Origem empenhou-se para resolver a maior parte das falhas apontadas pela Auditoria desta Corte.

Abstenho-me, contudo, de fazer qualquer determinação à Origem, extinta que foi a Autarquia Sudeste pela Lei Municipal nº 14.669, de 14 de janeiro de 2008.