



TC nº 72-001.653.08-91

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMS. Implantação, implementação e execução de ações de saúde. AMA. Região Sul. SUS. ACOLHIDOS. Votação unânime.

Acompanha TC: 72.001.972.08-70

TCs citados: 72.001.007.08-05, 72.001.454.07-84, 72.001.456.07-00, 72.002.384.07-36, 72.001.346.08-92, 72.000.072.08-23, 72.000.555.02-41, 72.001.436.07-00, 72.004.340.04-99, 72.006.384.04-35, 72.000.032.09-90, 72.001.258.09-80, 72.003.845.05-80, 72.001.570.09-47, 72.003.637.09-97, 72.003.902.05-12.

Transitado em julgado em: 04.09.2013.

2.664ª Sessão Ordinária

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro EURÍPEDES SALES, após vista que lhe fora concedida na 2.662ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor e ROBERTO BRAGUIM, com voto anteriormente proferido pelo Conselheiro ANTONIO CARLOS CARUSO – Relator, à época, na 2.578ª S.O.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, tendo o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Revisor apresentado voto em separado, em acolher a execução parcial do Convênio 05/2008-SMS.G, com despesas liquidadas e pagas no montante de R\$ 3.865.613,86 (três milhões, oitocentos e sessenta e cinco mil, seiscentos e treze reais e oitenta e seis centavos), compreendendo o período de dezembro de 2007 a maio de 2008.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após as medidas regimentais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EURÍPEDES SALES.

Presente à sessão, nesta data, o Conselheiro DOMINGOS DISSEI, que será convocado para o fim de assinar como Relator pelo Conselheiro ANTONIO CARLOS CARUSO ao qual sucedeu, desde 21 de junho de 2012.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.



2013.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 3 de abril de

EDSON SIMÕES
Presidente.

DOMINGOS DISSEI
Relator convocado.

RELATÓRIO

Trata-se da análise da Execução do Convênio 05/2008/SMS-G firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde e o Centro de Estudos e Pesquisas João Amorim, para a implantação, implementação e execução de ações de saúde no Município de São Paulo.

Nos termos do relatório elaborado pela Coordenadoria IV, o presente Convênio, no período analisado, foi executado nos termos pactuado, excetuadas as seguintes impropriedades:

1. Existência de muitos plantões médicos vagos;
2. Carência de nomeação formal de equipes de Monitoramento Operacional e Acompanhamento e Avaliação, em desacordo com o item 9 da Cláusula Quarta do ajuste;
3. Ausência de utilização da maior parte dos indicadores construídos para monitoramento dos serviços, em descumprimento ao item II, do Anexo IV, do ajuste,
4. Ausência de cláusulas claras e específicas que tratem das competências e responsabilidades de cada uma das partes conveniadas;
5. Fragilidade no controle interno da SMS, no que se refere à fiscalização da gestão financeira do Convênio, implicando em riscos para a municipalidade, dada a ausência da análise das prestações de contas;
6. Não há conta corrente única para movimentação dos recursos, contrariando a Cláusula Sexta do Termo de Convênio.

Em face de tais constatações, a equipe técnica sugeriu algumas recomendações.



Os responsáveis foram intimados e apresentaram esclarecimentos.

O CEJAM, em primeira manifestação, discordou do fato de alguns de seus colaboradores terem sido intimados para prestarem esclarecimentos sobre o presente convênio, por entender que tais questões deveriam ser encaminhadas, primeiramente, à Origem. Requereu, assim, fosse reconhecida sua ilegitimidade e dos seus colaboradores para prestarem justificativas a esta E. Corte.

A Coordenadoria IV verificou que foram intimados os gerentes das unidades conveniadas que estavam sob o gerenciamento do CEJAM, cujos nomes constam da lista do Relatório de Auditoria de fls. 145-verso.

Entendeu, diversamente da entidade conveniada, que os gerentes das unidades AMAs, apesar de não serem servidores públicos são prestadores de serviços públicos devendo ser responsabilizados como tal, portanto, deveriam prestar os esclarecimentos a respeito dos apontamentos relacionados à área de sua atuação, no presente caso, sobre os plantões médicos vagos.

Sobre as justificativas apresentadas pelos responsáveis, a Conveniente esclareceu que no mês de julho de 2008 foi ampliado o monitoramento com os seguintes itens:

- Média de consulta/hora geral e por especialidade;
- Média de consulta/médico geral e por especialidade;
- Número de atendimentos de enfermagem/mês;
- Média de atendimentos de enfermagem/hora; - Média de atendimentos de enfermagem/enfermeiro;
- Frequência de realização de procedimentos de apoio diagnóstico e terapias;
- Número de profissionais afastados, desligados, em férias e ausentes;
- Número de encaminhamentos por UBS para Pronto Socorros e Hospitais.

Foi informado, ainda, que a Secretaria Municipal de Saúde, Gestora do Convênio, solicita diariamente à Coordenadoria Regional de Saúde Sul informações sobre o número de profissionais médicos previstos e presentes no plantão, bem como, mensalmente, o número total e médio das consultas por especialidades e a taxa de transferência.



Por seu turno a Conveniada apresentou esclarecimentos sobre os plantões médicos vagos e a conta bancária única para movimentação de recursos do Convênio.

Apreciando a documentação acrescida aos autos, a equipe técnica concluiu que faltaram justificativas da Secretaria Municipal da Saúde quanto à necessidade de melhoria do controle interno na fiscalização financeira do Convênio e sobre a ausência da análise das prestações de contas a partir de junho de 2007.

Entendeu adequadas as explicações e correções apresentadas pelo CEJAM.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por seu turno, entendeu que os colaboradores da Conveniada, enquanto gerentes das unidades AMAs, são gestores de bens públicos, e podiam ser intimados a prestar os esclarecimentos devidos sobre suas atividades e, inclusive, podendo ser responsabilizados por eventuais ilegalidades cometidas.

No que tange a execução do Convênio, concordou com as conclusões alcançadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle e manifestou-se pelo seu acolhimento.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da execução do Convênio, relevando-se as falhas apontadas, considerando a ausência de qualquer prejuízo ao erário.

Preliminarmente, a Secretaria Geral sugeriu a intimação do Presidente do CEJAM para regularizar a representação, haja vista que a Procuração fora assinada por quem não estava investido em poderes de direção da entidade.

No mérito, opinou pela regularidade do Acompanhamento do Convênio no período auditado.

Intimada, a subscritora da procuração esclareceu a situação levantada em sede preliminar pela Secretaria Geral.

Ato contínuo, a Procuradoria da Fazenda Municipal ratificou seu pronunciamento anterior e a Secretaria Geral entendeu que a documentação juntada sanou a irregularidade levantada e reiterou os termos de sua manifestação pelo acolhimento da execução do Convênio.

É o relatório.

VOTO

De início deixo consignado que os colaboradores da entidade conveniada, na qualidade de gerentes das Unidades de Atendimento



Médico Ambulatoriais, são responsáveis pelos atos praticados na gestão dos bens públicos, sendo partes legítimas, portanto, para prestarem esclarecimentos a respeito dos apontamentos relacionados à área de sua atuação, podendo, inclusive, serem responsabilizados por eventuais irregularidades.

Sobre a análise da execução do presente convênio, a área auditora concluiu que os serviços foram prestados nos termos pactuados.

Assim sendo, com fundamento nas conclusões de regularidade alcançadas pelos órgãos técnicos e especializados deste Tribunal, e também na manifestação da D. Procuradoria da Fazenda Municipal, ACOLHO a execução parcial do Convênio 05/2008, com despesas liquidadas e pagas no montante de R\$ 3.865.613,86 (três milhões, oitocentos e sessenta e cinco mil, seiscentos e treze reais e oitenta e seis centavos), compreendendo o período de dezembro de 2007 a maio de 2008.

Após as medidas regimentais, arquivem-se os autos
(2.578ª S.O.).

VOTO EM SEPARADO ENGLOBADO proferido pelo
Conselheiro Maurício Faria

O Convênio em julgamento alcança valores nominais de repasse da ordem de R\$ 40 milhões, referentes à 2003/2004, que se traduzem em cifras ainda maiores se atualizados monetariamente, o que caracteriza a despesa como sendo de elevado montante, sujeita a atenção prioritária do Controle externo.

Tal registro se faz necessário, pois, ao longo do tempo, observou-se um aumento geral extraordinário nas despesas com convênios na Área de Saúde Pública, e, mais ainda, foi possível identificar, no decorrer desta última década, que o modelo mais tradicional de convênio que contemplava interesses justapostos de colaboração simples entre a Administração e particulares, envolvendo objetos e valores singelos, foi se transformando numa seara que, por um lado, reclama maior atenção por aproximar-se sobremaneira de conteúdos somente afetos à contratação de serviços, e, por outro lado, por tornar-se uma das principais despesas da Função Saúde nas execuções orçamentárias anuais.

No entanto, essa verdadeira hipertrofia dos convênios como opção para atendimento de variadas demandas da Administração não surgiu de forma abrupta. Ao contrário, essa prática foi sendo desenvolvida conforme os convênios ganhavam maior dimensão, momento em que os seus respectivos valores e objetos passaram a identificar uma matriz de risco para o exercício do Controle Interno e Externo.

Surge então, a partir desse cenário, um grande desafio de fiscalização incidente sobre tais "parcerias", pois, antes dessa problemática se apresentar mais claramente, o trabalho de auditoria voltava-se para a análise de regularidade formal e meramente contábil, sem se estender ao controle de resultados e da correlação custos/produtos. Embora essa seja uma questão que diz



respeito a todos os Órgãos de Controle, cabe dizer que não foi diferente em relação aos nossos processos de auditoria, e o caso ora em julgamento serve de exemplo.

É nesse sentido que suscito a questão, justamente para que este julgado aponte para um novo norte de instrução dos feitos correlatos, no sentido de que todos os convênios analisados contemplem, a partir de sua instrução, a existência e verificação do produto que foi motivador do repasse, bem como sua adequação e razoabilidade de preço.

A importância desse viés de apuração foi marcante para outros instrumentos que também se fundamentam na colaboração do particular em face da Administração, e cujo pressuposto é a inexistência da persecução de lucro. Feito de outra forma, a experiência do repasse de dinheiro público pode refletir em nada mais do que um mero cheque em branco do Poder Público em poder do particular, em total desacordo com os princípios e regras que orientam a atividade administrativa do Estado, e, mais ainda, em desacordo com o próprio sentido da República.

Vale lembrar que, com a reforma do Estado, elaborada em 1995 pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, implementou-se uma redefinição de funções estatais mais concentradas no fomento e regulação, surgindo, então, o que se denominou de Administração Gerencial. Nesta senda, surgiram instrumentais que valorizaram sobremaneira a participação do particular em colaboração com a Administração, a exemplo de contratos de gestão, termos de parceria etc.

Esse destaque se encaixa na presente discussão por conta dos dois votos únicos proferidos, até aqui, pelos Ministros Luiz Fux e Ayres Britto no julgamento pelo STF da ADIN nº 1923/DF, que trata da Lei nº 9.837/98, os quais classificam os Contratos de Gestão como uma forma especial de convênio, agora baseada na gestão por resultados, e que sua análise requer, necessariamente, a parametrização e controle por metas e respectivos custos.

Nesse quadro, se por um lado poderia ser contraproducente esta Corte refazer a instrução dos respectivos processos, já em estágio adiantado e tratando de atos administrativos praticados há muito, sujeitos então aos efeitos do tempo decorrido, por outro, cabe estabelecer doravante uma outra abordagem dos convênios de valores vultosos.

Assim, acompanho o voto do i. Relator, registrando a necessidade de se construir um novo tratamento dos Convênios da Saúde de tipo tradicional, levando em conta, inclusive, as novas abordagens trazidas pelos Contratos de Gestão, e tendo em vista o critério geral de planejamento do Controle Externo, priorizando o valor da despesa pública e o respectivo risco.