TC nº72-001.885.06-05

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMS. Implantação, implementação e execução dos serviços de assistência médica e ambulatorial. Ausência de elaboração de projeto. Inserção de parâmetros mensuráveis. Falhas relevadas. APROVADA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

Relatório e voto englobado: TC 72.002.261.06-05.

2.562ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado em: 02.08.2011.

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, em aprovar a execução parcial do Convênio 27/2005-SMS.G, mantendo, não obstante, as ressalvas referentes à ausência de elaboração do projeto de reformas das instalações, com orçamento prévio autorizado pela Secretaria Municipal da Saúde – SMS, e à necessidade de inserção no termo de convênio dos parâmetros mensuráveis e compatíveis com a capacidade da Unidade de Saúde para o gerenciamento e avaliação dos serviços prestados pela conveniada no atendimento da Assistência Médica Ambulatorial – AMA para consultas não agendadas, consoante recomendado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar à SMS que, no futuro, diligencie no sentido de não mais incorrer nas irregularidades e falhas como as constatadas no presente feito.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do presente Acórdão ao Nobre Vereador Carlos Neder, em atenção aos ofícios juntados aos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ANTONIO CARLOS CARUSO – Revisor, EURÍPEDES SALES e ROBERTO BRAGUIM.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GIANFRANCESCO GENOSO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de junho de 2011.

EDSON SIMÕES
Presidente.

MAURÍCIO FARIA
Relator.

RELATÓRIO

No **TC 2.261.06-05**, cuida-se do exame do Convênio nº 027/2005 e do Termo de Aditamento nº 01/2006, firmados entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Fundação Zerbini para implantação, implementação e execução dos serviços de Assistência Médica Ambulatorial no Jardim Peri, tendo por objeto assegurar que a Unidade Básica de Saúde se torne um núcleo de atendimento resolutivo para as Unidades Básicas e o Programa de Saúde da Família da Região Norte. O Termo de Aditamento 01/2006 fez constar os valores dos repasses mensais para o exercício de 2006, conforme o novo Plano de Trabalho, prestando-se também à correção da denominação da UBS.

A Auditoria e a Assessoria Jurídica de Controle Externo pré-opinaram pela irregularidade dos ajustes: o Termo de Convênio, por emissão das Notas de Empenho após o início de vigência, e, o Termo de Aditamento, pela emissão da Nota de Empenho em valor insuficiente para cobrir a despesa do exercício, por onerar dotação incorreta, que, segundo AUD, deveria ser a correspondente à Operação e Manutenção de Unidades de Saúde, Vigilância e Dengue, bem como em razão da assinatura do despacho de autorização após o início de sua vigência. AUD apontou, ainda, a existência de informações errôneas e imprecisas nos referidos atos, tendo a AJCE entendido, porém, que as mesmas não geraram dúvidas objetivas quanto às obrigações ou responsabilidades das partes.

Intimados, prestaram esclarecimentos o dirigente máximo da Secretaria Municipal da Saúde, o ordenador da despesa à época e o representante legal da entidade conveniada.

O Sr. Ailton de Lima Ribeiro, Secretário Adjunto da Secretaria Municipal da Saúde e ordenador da despesa à época, prestou os seguintes esclarecimentos: a) serem meramente formais as incorreções apontadas nos ajustes, não tendo gerado dúvidas quanto às obrigações e responsabilidades de ambas as partes; b) datar o despacho de autorização do aditamento de 24 de fevereiro de 2006, com publicação no DOC de 11 de março de 2006, sendo anterior, portanto, ao Termo Aditivo, firmado em 22 de março de 2006; c) haver sido feita a entrega do PA correspondente à CFO somente em 12 de dezembro de 2005, não havendo oportunidade, portanto, de emissão das Notas de Empenho antes do início da vigência do Convênio, ocorrida em 09 de dezembro de 2005; d) havendo, no início de novo exercício, um lapso de tempo até a abertura do sistema para permitir a

reserva e o empenhamento de recursos, a autorização para adoção das correspondentes providências ocorreu somente em 14 de fevereiro de 2006; e) em razão da falta ocasional e momentânea de recursos, tanto para o início do exercício de 2006 como durante todo o seu transcorrer, os repasses foram devidamente efetuados na conformidade dos saldos existentes, após rigorosas análises das prestações de contas, inclusive, quando necessário, com a utilização de recursos federais. Informou, ainda, que o Convênio foi rescindido, não havendo mais pendências a serem tratadas no referido Termo.

A Fundação Zerbini, por sua vez, alegou não lhe caber responsabilidade pelas incorreções e irregularidades apontadas, esclarecendo que cumpriu as exigências para a celebração do convênio, tendo apresentado na oportunidade a especificação completa, com os elementos necessários e suficientes para caracterizar de modo preciso a implantação da AMA Jardim Peri, previstos os custos com recursos humanos e com a contratação de serviços de terceiros, tendo cumprido todas as obrigações ajustadas e recebido da Secretaria Municipal da Saúde as autorizações competentes e os recursos oriundos do Convênio, que foram direcionados e utilizados na Unidade AMA Jardim Peri, nos termos ajustados.

A Auditoria e a Assessoria Jurídica de Controle Externo manifestaram-se pelo não cabimento de responsabilidade da entidade conveniada em face das irregularidades constatadas. Relativamente aos apontamentos pertinentes ao âmbito da responsabilidade da Secretaria Municipal da Saúde e do ordenador da despesa, ratificaram seu entendimento no sentido da infringência do § 1º do artigo 54 da Lei Federal nº 8.666/93, do artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/64 e do artigo 5º do Decreto Municipal nº 23.639/87, em razão da emissão intempestiva das Notas de Empenho, e ao fato de haver informações errôneas e imprecisas nos ajustes, concluindo carecer de aprimoramento o controle interno da Origem. Quanto à assinatura do despacho de autorização e à dotação onerada, entenderam procedentes as argumentações oferecidas, excluindo-as do rol de irregularidades. No que se refere à emissão da Nota de Empenho em valor insuficiente, pronunciaram-se no sentido de que as justificativas apresentadas pelos defendentes revelam que não houve intuito de burlar a lei, já que a falha foi causada pela míngua de recursos existentes, opinando assim pela possibilidade de convalidação.

A Procuradoria da Fazenda Municipal manifestou-se pelo acolhimento dos ajustes, ou pelo reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais por ele produzidos, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, diante da inexistência da comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano ao Erário, bem como por não se vislumbrar dolo, culpa ou má-fé por parte dos agentes públicos responsáveis.

A Secretaria Geral reconheceu as impropriedades apontadas pelos órgãos técnicos desta Corte, porém considerou o lapso temporal ostentado nos autos e a essencialidade dos serviços celebrados. Ressaltou que o escopo foi adimplido e o preço pago, em que pesem os aspectos orçamentários lançados nos autos, passíveis de recomendações.

Quanto ao exame da execução parcial do Convênio, objeto do **TC nº 72.001.885.06-05**, compreendendo o período de dezembro de 2005 a abril de 2006, com valor empenhado e pago no montante de R$ 1.509.394,88, a Auditoria concluiu que o ajuste estava atingindo seus objetivos, embora tenha feito as ressalvas e recomendações constantes de fls. 62/63.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o entendimento da AUD e considerou que, eventualmente superadas as irregularidades do Convênio e do Termo Aditivo, objeto do TC 2.261.06-05, acima relatado, não restarão óbices quanto à conclusão pela regularidade da execução do ajuste, por estar atingindo seus objetivos. Sugeriu, contudo, intimação da Origem.

Intimados, apresentaram defesa a Origem, o ordenador de despesa à época e a conveniada.

Em síntese, acerca das ressalvas feitas pela AUD, foram as seguintes as justificativas e esclarecimentos prestados nos autos:

a) O serviço prestado tanto poderia onerar a dotação 4103 como a dotação 4101, pois a sigla AMA e consequentemente todos os trabalhos afetos à mesma representam Unidade de Assistência Médica Ambulatorial;

b) não constar da prestação de contas cópia dos documentos referentes aos recolhimentos das contribuições patronais dos funcionários contratados no regime da CLT para a execução do Convênio, na forma estabelecida pela Portaria Intersecretarial nº 002/2005: houve comprovação, mediante a juntada de cópia das correspondentes Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia e da Previdência Social, relativamente ao período de janeiro a abril de 2006, do cumprimento das obrigações dos recolhimentos aplicáveis aos funcionários lotados na AMA Jardim Peri, bem como da respectiva prestação de contas;

c) não elaboração do projeto de reformas de natureza física ou estrutural das instalações, com orçamento prévio autorizado pela Secretaria Municipal da Saúde: foi alegado que constava do Plano de Trabalho aprovado pela SMS a previsão da adequação feita no espaço físico das instalações da AMA, necessária para o atendimento dos pacientes, contemplando quatro consultórios médicos, uma sala de emergência, uma sala para pequenas cirurgias ou consultório ginecológico, duas salas de observação e uma sala baritada equipada com aparelho de Raio-X e sala de espera e apoio, sendo juntada aos autos fotografias destinadas a comprovar a veracidade das informações prestadas;

d) utilização de apenas 28,4% dos recursos de custeio repassados da ordem de R$ 887.718,10: foi justificado que a verba foi depositada em 27 de dezembro de 2005 e que a Unidade AMA Jardim Peri iniciou suas atividades em 3 de fevereiro de 2006, devido ao fato de que o projeto de ampliação da Pediatria, com dois consultórios e Sala de Observação Infantil, ainda não estava concluído, bem como que o equipamento de Raio-X ainda não se encontrava instalado, por deficiência da parte elétrica da estrutura predial. Assim, as solicitações

de compras ocorreram a partir de janeiro e fevereiro de 2006, devendo ser observados os prazos da Lei nº 8.666/93, por se tratar de verbas públicas, demandando, entre a solicitação do material e o pagamento, uma média de 45 dias, passível de ultrapassar os 90 dias, dependendo da modalidade licitatória adotada. Foram juntadas aos autos cópia da relação de materiais, equipamentos e serviços, com o número de requisição de compra, números dos pedidos, valores e quantidades, a fim de melhor elucidar a não utilização dos repasses no montante total, sendo informado que os valores não utilizados eram aplicados, atendendo ao quanto estabelecido no Convênio. Quanto a esse aspecto, a Origem juntou os documentos de fls. 248/249, assinados pelo Secretário Adjunto da SMS e dirigidos à conveniada, informando que, após análise da prestação de contas e tendo em vista o saldo financeiro apresentado no último período, o repasse de recursos para os meses de agosto e setembro de 2006 não seriam efetuados, devendo ser liquidadas as despesas do período através do referido saldo. Esclareceu, ainda, que não houve empenhamento de novos recursos quando da prorrogação do Termo de Convênio;

e) não estar nas instalações da AMA o desfibrilador cardíaco adquirido constante da Nota Fiscal nº 19.100: foi informado que o referido aparelho já se encontrava instalado e em perfeitas condições de uso;

f) encontrar-se na caixa o aparelho de Raio-X, assim como outros aparelhos que comporiam a sala de Raio-X, bem como constata-se que os cinco Técnicos em Radiologia contratados estavam desempenhando outras funções administrativas devido à não instalação dos equipamentos de Raio-X: foram juntadas aos autos fotografias das instalações, tendo sido esclarecido que houve necessidade de prévia readequação e implantação de um novo quadro de força na Unidade AMA Jardim Peri, para instalação sem risco e sem perda da garantia do Aparelho de Raio-X e outros equipamentos, demandando providências prévias relativamente à construção das novas instalações elétricas na Unidade, quais sejam, elaboração de projeto por Engenheiro Elétrico e posterior aprovação por parte da ELETROPAULO para mudança da entrada de energia, de bifásica para trifásica, e seqüencial alteração, o que justificava a utilização dos Técnicos de Raio-X em outras funções administrativas, a fim de evitar ociosidade;

g) divergências entre as estatísticas de atendimento apresentadas, a representar que os dados de produção, até aquela data, não eram confiáveis, prejudicando a avaliação do desempenho técnico da conveniada: foi esclarecido que no período da realização da visita da Auditoria desta Corte a Sala de Radiologia ainda não estava em funcionamento; informaram, porém, que as estatísticas apresentadas são confiáveis e que ao término de cada mês era feita a estatística com base nas informações extraídas das fichas de atendimento realizados pelos médicos da Unidade AMA Jardim Peri, que ficam arquivadas na Unidade, não se confundindo com a Unidade Básica de Saúde.

A Auditoria entendeu justificados e regularizados os apontamentos respeitantes à entidade conveniada. Com relação aos aspectos direcionados à Secretaria Municipal da Saúde, anotou a intempestitividade da defesa e a não abordagem de todos os itens apontados em seu Relatório, tendo a Origem

deixado de se manifestar sobre a não elaboração do projeto de reformas de natureza física ou estrutural das instalações, com orçamento prévio por ela aprovado, bem como sobre a recomendação de incluir no Termo de Convênio os parâmetros mensuráveis e compatíveis com a capacidade da Unidade de Saúde para gerenciamento e avaliação dos serviços prestados pela conveniada no atendimento da AMA para consultas não agendadas. Quanto aos aspectos relacionados às contribuições patronais e às divergências constatadas acerca das estatísticas de atendimento, entendeu que não foram devidamente justificados.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, em sede preliminar, opinou pela relevação do atraso na apresentação da defesa da Origem, em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa. No mérito, acompanhou a Auditoria, dela diverjindo apenas no respeitante ao recolhimento das contribuições patronais, porquanto a Origem comprovou o alegado, juntando as cópias das guias de recolhimento GPS e GFIP, referentes ao período de janeiro a abril de 2006, e ao apontamento acerca das divergências entre as estatísticas de atendimento apresentadas, por entender razoável a justificativa feita pela Secretaria Municipal da Saúde. Destarte, concluiu que restaram mantidos apenas o apontamento referente à não elaboração do projeto de reformas das instalações, bem como a recomendação feita pela AUD no sentido da inclusão, no Termo de Convênio, de parâmetros mensuráveis e compatíveis com a capacidade da Unidade de Saúde para o gerenciamento e avaliação dos serviços prestados pela conveniada no atendimento da AMA para consultas não agendadas.

A Procuradoria da Fazenda Municipal pronunciou-se no sentido de que, no caso, não houve qualquer irregularidade substancial que pudesse ter trazido prejuízo ao Tesouro, sendo que as falhas apontadas não comprometeram a execução do convênio, opinando pelo seu acolhimento.

A Secretaria Geral destacou a importância da questão afeta à necessidade de elaboração do projeto de reformas de natureza física ou estrutural das instalações, com orçamento prévio aprovado pela Origem, ostentando que a Administração Pública tem preocupação com planejamento e, no caso, por se tratar de trabalho a ser realizado dentro de unidades hospitalares. Considerou, contudo, o lapso temporal evidenciado nos autos e a essencialidade dos serviços celebrados, e que, a par de remanescerem os apontamentos destacados pela AJCE, o objetivo do Convênio foi concluído e o preço foi pago.

É o Relatório.

V O T O

Consoante relatado, o único aspecto de irregularidade que remanesceu em relação ao Termo de Convênio, examinado nos autos do **TC nº 2.261.06-05**, diz respeito à intempestitividade da emissão das Notas de Empenho, cujas justificativas apresentadas em sede de defesa - entrega do correspondente processo administrativo à unidade de finanças e orçamento somente após a data do

início da vigência do Convênio e aguardo da abertura do sistema, no exercício seguinte, para efetuar a reserva e o empenhamento dos recursos somente em fevereiro de 2006 -, reforçam a constatação da efetiva existência de falhas nos procedimentos administrativos e no próprio sistema de planejamento da Origem, o que acabou por resultar na prática de atos em desacordo com os comandos legais que exigem o prévio empenho para realização das despesas, na conformidade da Lei Federal nº 4.320/64 e do Decreto Municipal nº 23.639/87.

Já no tocante à execução parcial do Convênio tratada no **TC nº 1.885.06-05**, verificou-se que as justificativas apresentadas pelos defendentes, documentadas por meio de fotografias, demonstraram-se convincentes para elucidar os aspectos objeto das ressalvas tecidas pela Auditoria, tendo remanescido, porém, dois apontamentos cuja relevância se sobressai pelo fato de que as medidas administrativas por eles reclamadas guardam direta relação com os meios de controle interno exercido pela Administração, inclusive em face de sua responsabilidade subsidiária, em especial por se tratar de reformas sob encargo da conveniada, realizadas dentro de Unidades sob gestão da Secretaria Municipal da Saúde.

Com efeito, as justificativas apresentadas em relação aos referidos apontamentos não se demonstram aptas a suprir quer a ausência de elaboração do projeto de reformas das instalações, com orçamento prévio autorizado pela Origem, quer a necessidade de inserção no Termo de Convênio dos parâmetros mensuráveis e compatíveis com a capacidade da Unidade de Saúde para o gerenciamento e avaliação dos serviços prestados pela conveniada no atendimento da AMA para consultas não agendadas, consoante recomendado pela Auditoria.

Com base nessas considerações, concluo, à vista dos elementos constantes dos autos e dos pronunciamentos dos órgãos pré-opinantes desta Corte no âmbito do **TC 2.261.06-05**, pela irregularidade do Termo de Convênio nº 027/2005 e do Termo de Aditamento nº 01/2006.

Reconheço, porém, os efeitos financeiros produzidos pelos ajustes, levando em conta a essencialidade dos serviços e o fato de terem sido executados na conformidade do avençado pelas partes, inclusive com a obrigatoriedade de a conveniada conduzir-se, em relação a suas aquisições, com observância dos princípios da licitação.

Por essas mesmas razões, e levando em conta os esclarecimentos constantes dos autos, bem como considerando que os valores repassados à conveniada foram utilizados nas finalidades preconizadas pelo Convênio, havendo justificativas sólidas e razoáveis acerca da não utilização de todos os valores repassados no período auditado, e, ainda, por inexistir nos autos quaisquer questionamentos em relação ao valor ajustado, pronunciando-se a Auditoria no sentido da regularidade do Convênio por estar atendendo aos seus objetivos, **aprovo a execução parcial** examinada nos autos do **TC 1.885.06-05**, no valor de R$ 1.509.394,88, mantendo, não obstante, as duas ressalvas antes referidas.

Por fim, faço determinação à Origem para que, no futuro, diligencie no sentido de não mais incorrer nas irregularidades e falhas como as constatadas nos presentes feitos.

Encaminhe-se cópia do Acórdão que resultar do julgamento ao nobre Vereador Carlos Neder, em atenção aos ofícios juntados aos autos.