TC 2.152/2011

ANÁLISE. CONVÊNIO. SMS. Implementação, desenvolvimento e incremento das ações relativas ao serviço de atenção integral a assistência materno-infantil "Parto Seguro à Mãe Paulistana". 1. Realização de plantões em quantidade inferior ao fixado. 2. Insuficiência de empenho. 3. Previsão do Plano de Trabalho superestimada quanto aos valores dos plantões médicos. IRREGULAR. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 2.152/2011 e 750/2012.

3.104º Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/002152/2011 e TC/000750/2012, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, nos termos de seu relatório e voto, DOMINGOS DISSEI – Revisor, com declaração de voto apresentada, ROBERTO BRAGUIM e EDSON SIMÕES, considerando os elementos constantes dos autos, em julgar irregular o Termo de Convênio 02/2011/SMS.G, em seu aspecto formal.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar, após as providências de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDSON SIMÕES.

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

São Paulo, 19 de agosto de 2020.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

DOMINGOS DISSEI
Revisor, com declaração de voto

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento o **TC/002152/2011**, que cuida da análise do Termo de Convênio nº 02/2011/SMS.G, promovido pela Secretaria Municipal de Saúde, tendo por objeto a implementação, desenvolvimento e incremento das ações relativas ao serviço de atenção integral para assistência materno infantil – "Parto Seguro à Mãe Paulistana", bem como o **TC/000750/2012**, cujo objeto volta-se para o acompanhamento da execução contratual no período de 13/07/2011 a 29/02/2012.

Nos autos do **TC/002152/2011**, a instrução do feito conduziu ao apontamento de irregularidades dentre as quais remanesceram as seguintes: (i) insuficiência do montante empenhado para o exercício de 2011, em infringência ao art. 61 da Lei Federal nº 4.320/64; e (ii) previsão do Plano de Trabalho Original superestimada quanto aos valores dos plantões médicos.

Por sua vez, no que tange ao Acompanhamento da Execução do período destacado **(TC/000750/2012)**, a Auditoria assinalou que a execução do Convênio não alcança o previsto em seu Plano de Trabalho pelas seguintes razões: (i) o quadro de médicos neonatologistas em março/12 era de 55, ou seja, 19 a menos que os 74 previstos no Plano de Trabalho, e com realização de 471 plantões, ou seja, 183 a menos que o número de 654 previstos; (ii) ausência de planejamento com cronograma especificando as reformas a serem realizadas nos espaços físicos onde serão prestados os serviços previstos no Convênio; (iii) descumprimento das metas previstas no Convênio pelos hospitais integrantes do Programa Parto Seguro; (iv) em 29/02/2012 restavam R$ 7.678.668,37 em aplicação financeira, decorrente de baixa execução do Plano de Trabalho.

Em ambos os processos examinados, foram intimados a Origem, a Conveniada e os Responsáveis à época.

Em síntese, os esclarecimentos apresentados pelos defendentes trouxeram aos autos as seguintes informações: (i) o Plano de Trabalho foi aprovado pela Secretaria Municipal da Saúde; (ii) o projeto Parto Seguro possui uma inicial e única etapa, a qual tem como metas aquelas descritas no processo administrativo correspondente, inclusive com cronograma de execução, identificando mês a mês o que se pretende alcançar; (iii) houve lançamento indevido dos valores das cestas básicas, vale refeição, vale transporte e auxílio creche para os médicos, posto que lançados por plantão, quando o correto seria mensal, mas tal

erro está sendo corrigido no Plano de Trabalho; (iv) o objeto, as atividades, os serviços, as metas pactuadas e o cronograma físico do projeto estão descritos no Convênio; (v) a discriminação dos valores para o investimento em materiais permanentes de informática e mobiliário foi feita provisoriamente, pois de início não era possível prever os itens de informática e mobiliário necessários à execução do projeto "Parto Seguro à Mãe Paulistana"; (vi) houve prévio empenho, datado de 13/07/2011, sendo que o mesmo foi sucedido por diversos outros; (vii) em que pese a ausência de aprovação da minuta do Termo de Convênio, a análise consultiva foi regularmente efetivada pela extensiva, detalhada e completa análise da Assessoria Jurídica da Autarquia Hospitalar Municipal; (viii) a adoção do modelo de parceria se faz necessário porque houve um reconhecimento da necessidade de fortalecer a assistência da gestante no período pré-natal, para que mãe e filho ficassem mais seguros e com a prática humanizada; (ix) com relação à previsão de chamamento público para a realização do convênio, o Decreto nº 7586/2011 foi editado meses após a emissão do Convênio em questão, além do que é aplicável às transferências de recursos da União, não se aplicando ao presente caso; (x) igual hermenêutica se aplica às exigências de contrapartidas estabelecidas no Decreto nº 6170/2007, aplicável somente para os recursos repassados pela União mediante convênios; (xi) o objeto do Convênio está adequadamente descrito no Termo e no Plano de Trabalho, sendo que a área da saúde possui um objetivo determinado por lei e um vasto e detalhado conjunto de normas aplicáveis aos procedimentos que devem ser adotados pelas instituições de saúde; (xii) no tocante aos plantões médicos, já foi providenciada a correção do Plano de Trabalho; (xiii) pelo fato de os convênios serem marcados pela "colaboração mútua" entre as partes, não há obrigatoriedade de prévia licitação para sua celebração; (xiv) no caso em tela, fica evidenciada a referida cooperação, posto que o CEJAM e a Prefeitura de São Paulo têm interesses convergentes; (xv) as instituições de saúde enfrentam um sério problema com a falta de médicos, sendo certo que a quantidade de médicos neonatologistas previstos no Plano de Trabalho foi atingida; (xvi) após o início da execução do convênio, o CEJAM teve condições mais precisas de planejar as reformas necessárias, com visitas dos profissionais para indicação das áreas para expansão dos serviços e adaptações necessárias nos Hospitais; (xvii) na média, as metas foram atingidas em todos os meses do primeiro semestre de 2012; (xviii) passada a fase inicial, o convênio passou a ser executado em sua plenitude; (xix) não obstante as dificuldades encontradas com a falta de médico, a entidade tem procurado atender às metas pactuadas no convênio; (xx) o novo setor de acolhimento do Hospital Municipal Prof. Dr. Alípio Correa Netto Ermelino Matarazzo já foi concluído e está sendo operacionalizado em nova área com todos os requisitos necessários; (xxi) o protocolo médico já se encontra totalmente elaborado e em fase de formatação gráfica e impressão; (xxii) no tocante à taxa de trabalho de parto com a presença de acompanhante, houve o aumento gradual do percentual e no primeiro semestre de 2012 a meta foi atingida em todos os meses; (xxiii) em relação ao saldo existente em aplicação financeira, deve existir uma margem dentro da qual a entidade possa a fazer o planejamento financeiro do Projeto dependendo de suas características, peculiaridades e setor de atividade.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, nos autos do

Processo TC/002152/2011, opinou pelo não acolhimento do Termo de Convênio por conta das seguintes impropriedades: (i) falta de clareza do objeto a ser executado (i) plano de trabalho superestimado; (ii) ausência de nota de empenho suficiente e prévia para o exercício de 2011; (iii) ausência de justificativa para a adoção do modelo de parceria adotado, nem mesmo indicação de que teria havido chamamento público com regras objetivas e isonômicas para a habilitação e seleção da entidade; (iv) ausência de justificativa para a definição dos preços; e (v) ausência de previsão de contrapartida satisfatoriamente definida.

Nos autos do Processo TC/000750/2012, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões da Auditoria no sentido do não acolhimento da execução do ajuste no período verificado.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, em ambos os processos em julgamento, requereu o acolhimento dos atos examinados, ou, diante da inexistência de comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano concreto ao Erário, bem como por não se vislumbrar dolo, culpa ou má-fé por parte dos agentes públicos, o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais.

A Secretaria Geral posicionou-se pela irregularidade do Termo de Convênio nº 02/2011/SMS (TC/002152/2011), e, quanto ao acompanhamento de sua execução (TC/000750/2012), opinou da mesma forma pelo não acolhimento.

É o Relatório.

VOTO ENGLOBADO

As falhas apontadas nos autos ora examinados denotam fragilidades e falhas nos procedimentos adotados, especialmente a inconsistência do Plano de Trabalho e correspondente descompasso entre o estabelecido e o executado, impedindo assim o acolhimento dos instrumentos.

As de maior relevância, a meu ver, referem-se à superestimação dos valores relativos aos plantões médicos, ao insuficiente quadro de médicos neonatologistas (em março/12 eram 55, ou seja, 19 a menos do que os 74 previstos no Plano de Trabalho) e realização de plantões em quantidade inferior ao fixado no Plano de Trabalho (foram realizados 471 plantões, sendo que o Plano de Trabalho previu 654).

Tais irregularidades somadas aos apontamentos feitos pela Assessoria Jurídica de Controle Externo relativas à (i) falta de clareza do objeto a ser executado; (ii) ausência de nota de empenho suficiente e prévia para o exercício de 2011; (iii) ausência de justificativa para a adoção do modelo de parceria adotado, nem mesmo indicação de que teria havido chamamento público com regras objetivas e isonômicas para a habilitação e seleção da entidade; (iv)

ausência de justificativa para a definição dos preços; e (v) ausência de previsão de contrapartida satisfatoriamente definida, mostram-se prejudiciais para o exercício de controle pela Administração e pelo próprio controle externo, inviabilizando um efetivo acompanhamento de resultados, além de dar margem à execução de atividades não previstas em seu objeto, e também de realização de atividades muito aquém do previsto.

Os argumentos de defesa no sentido de que o quadro de médicos estava abaixo do previsto porque as instituições de saúde enfrentam um sério problema com a falta de médicos e, também, que somente após o início da execução do convênio a entidade teve condições mais precisas de planejar as reformas necessárias, evidenciam que o Plano de Trabalho não refletiu a realidade, tampouco dimensionou adequadamente a contrapartida.

Além disso, as informações prestadas pela Secretaria Municipal de Saúde e pela Conveniada de que tais situações estavam sanadas e de que "está providenciando a retificação dos valores lançados no plano de trabalho, por meio de aditivo", não foram comprovadas.

A Subsecretaria de Fiscalização, nos autos do TC/000750/2012 em que foi realizado o acompanhamento da execução convenial, verificou que não houve a retificação do Plano de Trabalho original (Peça 10). O Termo Aditivo nº 01/2011 alterou os valores do Plano de Trabalho de 2012, permanecendo irregulares os valores previstos no Plano de Trabalho Original.

Outrossim, as constatações feitas pela Auditoria no processo que trata do acompanhamento da execução, especialmente à existência de quadro de médicos noeonatologistas inferior ao estabelecido no Plano de Trabalho e descumprimento, pelos hospitais integrantes do Programa Parto Seguro, das metas previstas no Convênio, demostram que a deficiência no Plano de Trabalho (superestimação e ausência de previsão de contrapartida satisfatoriamente definida) prejudicaram a adequada realização das atividades.

Como sabido, os convênios na Área da Saúde Pública passaram a ganhar maior dimensão, seja em relação aos valores repassados à Conveniada, seja em relação ao seu objeto, razão pela qual, há imperiosa necessidade de aprimoramento dos Planos de Trabalhos que dão suporte para esses ajustes.

Por fim, mesmo tendo presente a jurisprudência desta Corte no sentido de, em outras situações, terem sido relevadas isoladamente algumas das falhas aqui apontadas, não vislumbro, no conjunto, neste caso concreto, a possibilidade de relevação diante do contexto assinalado.

Diante do exposto, e considerando os elementos constantes dos autos, voto pela irregularidade do Termo de Convênio nº 02/2011/SMS.G, em seu aspecto formal **(TC/002152/2011),** e não acolho sua

execução parcial **(TC/000750/2012).**

Por fim, recomendo à Origem a adoção de providências no sentido de não mais incorrer nas impropriedades aqui constatadas.

Após as providências de praxe, arquivem-se os autos.

DECLARAÇÃO DE VOTO ENGLOBADO apresentada pelo Conselheiro Domingos Dissei

1 – O compulsar dos autos revela que a Auditoria deste Tribunal concluiu que as prestações de contas referentes ao Convênio nº 02/2011-SMS.G, firmado com o Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim – CEJAM, foram efetuadas regularmente no período de 13/07/2011 a 29/02/2012, todavia a sua execução não alcançou o previsto em seu Plano de Trabalho – que estava em fase inicial de implantação –, remanescendo apontamentos que, mesmo com os esclarecimentos da Origem, ficaram mantidos nos relatórios e pareceres dos órgãos desta Corte.

2 – Da leitura da manifestação da Auditoria extrai-se que remanesceram os apontamentos em relação à celebração do convênio, quais sejam: (i) a insuficiência do montante empenhado para o exercício de 2011 e (ii) a previsão do Plano de Trabalho Original superestimada quanto aos valores dos plantões médicos.

3 – Quanto à execução do Plano de Trabalho previsto no Convênio, os apontamentos remanescentes referem-se (i) plantões e quadro de médicos neonatologistas com número inferior ao previsto no plano de trabalho; (ii) Inexistência de planejamento com cronograma especificando as reformas a serem realizadas nos espaços físicos onde serão prestados os serviços previstos neste convênio e (iii) o não cumprimento das metas previstas no Convênio pelos hospitais integrantes do Programa Parto Seguro.

4 – Apesar dos esclarecimentos trazidos aos autos pela Secretaria Municipal da Saúde e pela conveniada, relatando que houve dificuldade em contratar médicos neonatologistas, "mas que vem conseguindo aumentar o número de contratações" para essa especialidade e que, embora atrasadas, algumas reformas já foram realizadas em unidades hospitalares e que outras se encontravam em fase de licitação, as metas inseridas no Plano de Trabalho ficaram abaixo do previsto.

5 – Registre-se que, conforme apurado pela Auditoria em Março/2012, foram contratados 55 médicos neonatologistas, ao passo que no Plano de Trabalho estava prevista a contratação de 74 médicos dessa especialidade. Não diferente foi o número de plantões realizados por estes profissionais, uma vez que

foram apurados 471 plantões, ou seja, 183 plantões a menos que o número de 654 plantões previsto no plano de trabalho.

6 – Ressalte-se que restaram R$ 7.678.668,37 em aplicação financeira, decorrente da parcial implantação e execução do Plano de Trabalho, evidenciando que não houve a implantação integral do convênio conforme previsto no Plano de Trabalho.

7 – Assim sendo, julgo irregulares o Convênio e sua execução, no período e valores analisados nestes autos, aceitando, porém, os efeitos financeiros produzidos pelo ajuste, uma vez que o relatório da Auditoria revela que no período examinado, apesar de não se encontrar totalmente implantado em razão – segundo as justificativas apresentadas – das dificuldades para a contratação de médicos, os serviços foram prestados, as prestações de contas estavam regulares e não há notícia nos autos de prejuízo ou indício de que os recursos utilizados não tenham sido efetivamente aplicados nas finalidades do Convênio, nem tampouco de dolo ou má-fé dos agentes envolvidos, sem qualquer notícia de prejuízo ao Erário.

É como voto.