TC 2.316/2006

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMS. Serviços de Assistência Médica Ambulatorial. ACOLHIDO. Votação por maioria. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 2.704/2006 e 2.316/2006.

3.059ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/002.704/2006 e TC/002.316/2006, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, nos termos de sua declaração de voto apresentada, e EDSON SIMÕES, em acolher a execução do Convênio 35/2005-SMS.G., no período e valores examinados, tendo em vista a conclusão da Subsecretaria de Fiscalização e Controle de que o convênio estava atendendo aos seus objetivos.

Vencido, nesta parte, o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator, que, de conformidade com seu relatório e voto, deixou de acolher a execução.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em acolher os efeitos financeiros e patrimoniais produzidos pelo ajuste.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de ofício ao ex-Vereador Carlos Neder, acompanhado de cópia do relatório e voto do Relator, da declaração de voto apresentada pelo Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Revisor, bem como deste Acórdão, em atenção aos ofícios constantes dos presentes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator e EDSON SIMÕES.

Ausentou-se, momentaneamente, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

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

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 18 de setembro de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

DOMINGOS DISSEI – Conselheiro Revisor, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do artigo 136 do Regimento Interno desta Corte

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trata-se, no âmbito do TC 2.704.06-02, do exame do Termo de Convênio 035/2005/SMS.G, firmado entre a Secretaria da Saúde e a Casa de Saúde Santa Marcelina, para implantação, implementação e execução dos serviços de assistência médica e ambulatorial da Unidade Guaianases/Fazenda do Carmo. Por seu turno, o TC 2.316.06-03 examina a execução parcial da referida avença, compreendendo o período de janeiro a abril de 2006.

O ajuste foi celebrado com fulcro no artigo 116 da Lei Federal 8.666/93, tendo por objetivo assegurar que a Unidade de Saúde se tornasse um núcleo de atendimento resolutivo para as Unidades Básicas e Programa da Saúde da Família na região, com atendimento da demanda não agendada e preferencialmente dos encaminhamentos das UBS e Equipes do PSF, cumprindo as diretrizes e metas estabelecidas pelas instâncias gestoras do SUS.

A Auditoria, no TC 2.704.06-02, fls. 63/65, constatou a publicação extemporânea do extrato do Termo de Convênio. Contudo, entendeu tratar-se de falha passível de relevação, com base em precedentes desta Corte, a exemplo dos Acórdãos proferidos no âmbito dos TCs 233.05-18 e 3.561.02-50. Opinou, assim, pela regularidade do ajuste.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, 68/70, concluiu que, embora a destempo, a publicação ocorreu e produziu os seus efeitos, não tendo causado prejuízo ao Erário, pelo que acompanhou o entendimento da AUD.

Ciente dos posicionamentos dos órgãos técnicos deste Tribunal, a Origem entendeu desnecessário apresentar defesa e a entidade conveniada deixou transcorrer *in albis* o prazo assinalado.

Os órgãos técnicos desta Corte, fls. 120 e 133/136, reiteraram suas conclusões precedentes no sentido da regularidade do convênio, com relevação da falha apontada, sendo este também o entendimento da Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 138.

Aquiescendo à proposta do então Conselheiro Revisor, determinei que a Origem fosse oficiada com a finalidade de providenciar a remessa a este Tribunal de cópia do Plano de Trabalho consubstanciado no Anexo I referido na Cláusula Segunda do ajuste como definidor do seu objeto. Em resposta, a Origem encaminhou os documentos que foram juntados às fls. 143 a 178.

A Auditoria, diante da juntada, reportou-se ao acompanhamento realizado no âmbito do TC 2.316.06-03, cujo objetivo foi verificar a conformidade da execução do Convênio com o Plano de Trabalho.

Ciente do acrescido, a Procuradoria da Fazenda Municipal, fls. 184, reiterou seu parecer pelo acolhimento do Termo de Convênio.

Ao realizar o acompanhamento da execução parcial do Convênio no TC 2.316.06-03, a Auditoria, no Relatório de fls. 63/78, preopinou no sentido do Convênio atender aos seus objetivos, e pela regularidade da execução parcial alusiva ao período de janeiro a abril de 2006, com valor liquidado e pago no montante de R$ 1.272.009,24 (um milhão, duzentos e setenta e dois mil, nove reais e vinte e quatro centavos). Fez, todavia, as seguintes ressalvas:

a) Os valores pagos à Cooperativa de médicos estão em desacordo com o Plano de Trabalho aprovado;

b) O Sistema de Informação Ambulatorial – SAI ainda não está instalado na Unidade Fazenda do Carmo, o controle é realizado por meio de relatórios elaborados manualmente;

c) Até o dia 26 de junho, a prestação de contas referentes ao mês de março ainda não tinha sido entregue, em desconformidade com a Cláusula Quinta do Convênio;

d) A Instituição não apresentou no Plano de Trabalho as despesas administrativas, apropriando-as indevidamente ao Convênio PSF;

e) A Senhora Marta Pozzani Calixto de Jesus está respondendo pela Unidade, todavia não apresentou nomeação formal para o cargo de gerenciamento;

f) A Unidade não dispõe de inventário dos seus bens móveis; g) Os bens adquiridos não estão incorporados ao Patrimônio Municipal.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, vislumbrando irregularidades em relação aos aspectos objeto das ressalvas referentes aos itens "a", "c", "d" e "g", supra, passíveis de impedir o acolhimento da execução do Convênio, sugeriu a prévia oitiva da Origem.

Foram intimados o ordenador da despesa (fls. 89), o representante da instituição conveniada (fls. 90) e o Secretário Municipal da Saúde,

à época (fls. 91). A Casa de Saúde Santa Marcelina apresentou defesa às fls. 92/144, tendo a Origem encaminhado os documentos de fls. 187 a 314, que se referem, basicamente, ao termo de doação de bens pela conveniada, incorporação, rol dos bens adquiridos e justificativa para a lentidão no processo de incorporação desses bens.

A conveniada, em linhas gerais, destacou o pioneirismo de sua participação na introdução do modelo assistencial denominado AMA, esclarecendo que foi uma das primeiras instituições a celebrar convênio com a Municipalidade e com o Estado de São Paulo para a implantação de diversas AMAs na Zona Leste da Cidade de São Paulo, afirmando ainda que a Unidade AMA Fazenda do Carmo está entre aquelas que deram início a tal programa. Justifica que, "dado o ineditismo, ao elaborar o plano de trabalho, não foi possível assegurar-se de que todos os aspectos que envolvem a complexa atividade de manter um serviço de pronto atendimento, tal qual desenhado para o projeto AMA, estavam adequadamente contemplados", e que, "porém, previamente cientes das dificuldades de alocar profissionais, especialmente médicos, nas unidades, o Plano de Trabalho contemplou a hipótese de contratação de profissionais médicos através de Cooperativa, o que efetivamente demonstrou-se ser a solução mais adequada para o caso".

No que se refere aos valores pagos à Cooperativa de médicos, esclareceu que, embora fosse diferente o valor estabelecido contratualmente em relação àquele atribuído à hora/médico no Plano de Trabalho, a despesa final com o pagamento do trabalho médico cooperativado não ultrapassou o valor total estipulado no Plano de Trabalho, o qual inicialmente havia sido fixado no valor de R$ 55,00 (cinquenta e cinco reais) a hora/médico, acrescido da contribuição de 15% ao INSS, o que implicaria o valor unitário final (com encargos) de R$ 63,25 (sessenta e três reais e vinte e cinco centavos). Esclareceu, porém, gozar de imunidade em relação às contribuições previdenciárias, pelo que seria indevida a contribuição ao INSS.

Alegou que, se ultrapassado o valor unitário da hora/médico, não foi extrapolado o valor total previsto para tal despesa, não tendo causado prejuízo ao Erário, sustentando que o valor praticado pela conveniada ficou muito próximo da média apurada pela Auditoria, de R$ 58,71 (cinquenta e oito reais e setenta e um centavos), o que denota que não houve supervalorização da hora médica (fls. 94 e 95).

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, fls. 318 e 319, e a Assessoria Jurídica de Controle Externo, fls. 323/330, entenderam superados os apontamentos acerca do Sistema de Informação Ambulatorial e da prestação de contas referente ao mês de março.

Quanto ao inventário e incorporação dos bens, opinaram pela possibilidade de relevação, por ora, sem prejuízo de se verificar, supervenientemente, se as cláusulas do Convênio foram integralmente cumpridas.

Quanto ao item "d", apropriação de custos, a Auditoria entendeu tratar-se de procedimento indevido que, embora não tenha trazido prejuízos à Administração, dificulta a apropriação dos custos de cada programa na área de saúde, tendo a AJCE entendido tratar-se de impropriedade que por si só não é capaz de ensejar o não acolhimento da execução.

Contudo, quanto à divergência entre os valores pagos à Cooperativa de médicos e o previsto no Plano de Trabalho, tanto a AUD como a AJCE observaram que, não obstante estar o valor efetivamente pago à Cooperativa dentro do valor global previsto no Plano de Trabalho, este inclui a contribuição ao INSS, da qual a entidade é isenta. Concluíram que a alteração do valor da hora/médico, inicialmente fixado em R$ 55,00 (cinquenta e cinco reais), para R$ 59,00 (cinquenta e nove reais), estava desconforme com o Plano de Trabalho e, assim, deveria ter sido submetido a uma renegociação e ser objeto de termo aditivo, sendo considerando insuficiente o argumento apresentado pela conveniada às fls. 94, de inviabilidade de contratação da Cooperativa pelo preço estabelecido no Plano de Trabalho.

Atendendo ao requerido pela Procuradoria da Fazenda Municipal, determinei fosse a Origem oficiada para conhecer das justificativas apresentadas pela conveniada em relação aos valores pagos à Cooperativa de médicos. Com o transcurso *in albis* do prazo assinalado no Ofício SSG-GAB de fls. 340, e ante novo pleito do Órgão Fazendário, a Origem foi novamente instada a se manifestar, vindo aos autos, então, os documentos encartados às fls. 348/383.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, fls. 386/393, entendeu que as razões de defesa colacionadas nos autos demonstram a regularidade da execução do convênio, a boa-fé dos agentes e a ausência de prejuízo ao Erário. Pronunciou-se, assim, pela relevação das impropriedades constatadas e pelo acolhimento da execução do convênio, ou pelo reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos realizados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

A Secretaria Geral, fls. 395/400, acompanhou as conclusões precedentes dos órgãos técnicos, por entender superados os apontamentos relativos ao Sistema de Informação Ambulatorial, cuja instalação a Origem informou já estar providenciando, à prestação de contas, pois apresentada tempestivamente e à incorporação dos bens adquiridos, uma vez ter a Origem informado sobre a adoção de providências nesse sentido com base nos relatórios apresentados pela conveniada.

Quanto ao inventário dos bens, observou que não foi apresentada tal relação, necessária para que a Administração detenha controle sobre o seu patrimônio. Quanto à nomeação formal da Sra. Marta Calixo, entendeu não existir tal obrigação. Enfatizou, no entanto, a relevância da irregularidade no que se refere aos valores pagos a maior pelos plantões dos médicos. Pronunciou-se, pois, pela irregularidade da execução, sem prejuízo de determinações.

Ante a constatação de possível contradição nas informações trazidas pela Origem nos documentos encartados às fls. 348/383, determinei o retorno dos autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, para verificação e esclarecimento.

Manifestando-se às fls. 402, a Auditoria, em preliminar, observou que a Origem informou, às fls. 348, que o número correto do convênio firmado com a Casa de Saúde Santa Marcelina, no período compreendido entre 08/12/2005 a 31/08/2008, para o mesmo objeto, é o 22/2005.

Após diligencia feita na Origem para esclarecer tal conflito, foi informado que ambos os Convênios haviam sido assinados com a Casa de Saúde Santa Marcelina, na mesma época, um em novembro e outro em dezembro de 2005, com o mesmo objeto, sendo o primeiro 22/2005, para o Ambulatório de Especialidades A.E. GUAIANASES, e o segundo 35/2005, para a Unidade Guaianases/Fazenda do Carmo, este sim, objeto do presente acompanhamento da execução contratual.

Concluiu, portanto, que "a resposta da Origem, às fls. 348/383, ao Ofício SSG 11727/2009 de fls. 347, não se presta a esclarecer os apontamentos dos órgãos técnicos desta Corte, pois se referem ao Termo de Convênio 22/2005 – SMS.G do Ambulatório de Especialidades denominado A. E. GUAIANASES e não ao presente".

Pelas razões expostas no despacho de fls. 403, determinei o retorno dos autos à Procuradoria da Fazenda Municipal, para manifestação conclusiva.

O Órgão Fazendário, fls. 404/406, ciente do acrescido, requereu a expedição de novo ofício à Origem, instruído com cópia dos pareceres e manifestações constantes dos autos, pleito este indeferido, nos termos do despacho de fls. 407 e 408, o que redundou na interposição, em caráter preliminar, do Agravo de fls. 409/411, manifestando-se a PFM, por fim, quanto ao mérito, pelo acolhimento da execução, ou, ao menos, reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais produzidos pelos atos praticados.

A Secretaria Geral, fls. 414/416, entendeu que as informações colacionadas aos autos não têm o condão de alterar suas conclusões anteriormente exteriorizadas, razão pela qual ratificou os termos do parecer de fls. 395/400, opinando, assim, pela irregularidade da execução do Convênio 35/2005-SMG.G., sem prejuízo de recomendações.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

À vista dos elementos constantes dos autos e das manifestações favoráveis dos órgãos preopinantes, no âmbito do TC 2.704.06-02, considerando a existência de inúmeros precedentes desta Corte em que a falha relativa ao atraso na publicação do extrato de Termos de Convênio foi relevada, e também, considerando que o princípio da publicidade restara atendido, acolho o Termo de Convênio 035/2005/SMG.G.

Quanto à execução objeto de acompanhamento no TC 2.316.06-03, foi constatado que o Convênio atendeu ao objetivo pactuado e que as impropriedades apontadas pela Auditoria restaram superadas ante as providências adotadas pela Origem.

Remanesceu, porém, o entendimento dos órgãos técnicos deste Tribunal no sentido da irregularidade da execução no que respeita ao valor R$ 27.445,28 (vinte e sete mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e vinte e oito centavos), conforme apontado no item 3.4.3 do Relatório da Auditoria (fls. 74), pago em desacordo com o Plano de Trabalho que integrou o Convênio.

A Tabela 4 do Relatório da Auditoria (fls. 73), ao aplicar critério homogeneizado na planilha de custos dos profissionais médicos, por instituição, utilizada pela Origem para justificar o valor estabelecido no Plano de Trabalho, apresentou o valor médio de R$ 58,71 (cinquenta e oito reais e setenta e um centavos) para o custo/hora do médico. Por outro lado, consoante a Tabela 1 do referido Relatório, os valores repassados à conveniada no período em questão mantiveram-se na exata conformidade dos valores empenhados (fls. 70).

Não obstante, ainda que da irregularidade perpetrada não se tenha comprovado nos autos a efetiva ocorrência de prejuízo ao Erário, a execução parcial do Convênio demonstrou-se irregular, consoante conclusões unânimes dos órgãos preopinantes deste Tribunal, cujos fundamentos jurídicos adoto como razões de decidir, no sentido do não acolhimento da execução examinada.

Não foi objeto de discussão, e tampouco se configurou nos autos, no entanto, estar o valor hora/médico efetivamente pago em desacordo com o princípio da razoabilidade, o que, a princípio, poderia ensejar a ocorrência de prejuízo ao Erário.

Contudo, considerando que os serviços foram prestados e pagos, não havendo nos autos indícios de dolo, má-fé ou fraude ou mesmo de prejuízo ao erário, e levando em conta o tempo decorrido, reconheço os efeitos financeiros e patrimoniais produzidos pela avença.

Posto isto, à vista dos elementos constantes dos autos, acolho o Termo de Convênio 35/2005-SMS.G, tratado no TC 2.704.06-02, com relevação da falha constatada, deixando de acolher a execução parcial examinada

no TC 2.316.06-03, porém aceitando os efeitos financeiros e patrimoniais produzidos pelo ajuste.

Levando em conta o tempo decorrido, deixo de fazer qualquer determinação à Origem quanto a procedimentos futuros, até porque os modelos de gestão dos serviços públicos na área da saúde passaram por profundas transformações.

Paralelamente, entendo oportuno abrir um parênteses para deixar consignado que embora a questão do próprio mérito da contratação, pela conveniada, da Cooperativa de médicos não tenha sido evidenciada no presente feito, este Pleno já teve oportunidade de examinar a matéria no âmbito do TC 1.741.08-57, por ocasião do julgamento levado a efeito em 30 de março de 2016, na 2.863ª. Sessão Ordinária, quando decidiu pela irregularidade da execução do Convênio 22/2005-SMS-G, também celebrado entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Casa de Saúde Santa Marcelina, objetivando a implantação, implementação e execução dos serviços de assistência médica e ambulatorial no Ambulatório de Especialidades denominado A. E. Guaianases, por entender este Colegiado, dentre outros aspectos de irregularidade constatados naquela execução, que a conveniada *"infringe a legalidade ao contratar, para a atividade fim, a Cooperativa Nacional de Serviços Médicos, descaracterizando o instrumento jurídico denominado convênio, bem como a legislação trabalhista, ao caracterizar o vínculo de emprego com os médicos da cooperativa"*.

Mencione-se, ainda, que no TC 1.742.08-10, de exame da execução do Convênio 034/2005-SMS.G, firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Casa de Saúde Santa Marcelina, para implantação, implementação e execução dos serviços de assistência ambulatorial da Unidade Jardim da Conquista, a aludida questão foi objeto de apreciação deste Pleno por ocasião da realização da 2.765ª Sessão Ordinária, de 17 de setembro de 2014, tendo sido acolhida a execução no período de janeiro a junho de 2008, com relevação, entre outras, daquela impropriedade, considerando haver registro nos autos de estar a entidade conveniada procedendo à direta contratação de profissionais e deixando gradativamente de utilizar-se de cooperativas.

Feitas essas observações finais, proponho que cópia da decisão que resultar deste julgamento seja enviada ao ex-Vereador Carlos Neder, acompanhada deste Relatório e Voto, em atenção aos ofícios constantes dos presentes autos.

DECLARAÇÃO DE VOTO ENGLOBADO apresentada pelo Conselheiro Domingos Dissei

Senhor Presidente, divirjo do Nobre Conselheiro Relator.

1 – O compulsar dos autos revela que a publicação do extrato do Termo de Convênio 35/2005/SMS.G, ainda que fora do prazo legal,

ocorreu e produziu todos os seus efeitos e, sanada, não causou dano ou prejuízo ao Erário, não havendo qualquer indício de conduta indevida das partes envolvidas.

2 – Quanto à execução do respectivo Convênio, se observa que das falhas inicialmente apontadas, os órgãos deste Tribunal de Contas entenderam que permanecia pendente de esclarecimento a questão atinente à aplicação do percentual de 15% sobre o valor da hora médica.

3 – Todavia, vale ressaltar que a relação dos convênios é de cooperação e, no caso em tela, o montante efetivamente pago à Cooperativa estava dentro do valor global previsto no Plano de Trabalho.

4 – Como bem salientado pela Origem, "(...) a municipalidade repassava à entidade o valor total de custeio apontado no plano, e que posteriormente analisava a prestação de contas, executando as eventuais glosas, se necessário."

5 – Neste sentido, e em consonância com as decisões desta Corte de Contas exaradas nos TCs 233/05-18 e 3.561/02-50, que, à unanimidade, relevaram a falha referente à publicação extemporânea do instrumento, e, ainda, em consonância com os julgados por mim proferidos em matérias semelhantes, acolho o Termo de Convênio 35/2005/SMS.G e sua respectiva execução, no período e valores examinados, tendo em vista a conclusão da Auditoria de que o convênio estava atendendo aos seus objetivos.

É o meu voto.