JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-003.204.01-00

ANÁLISE. CONTRATO. EMERGÊNCIA. TERMOS ADITIVOS. NOTA DE EMPENHO. SMS. Serviço técnico de limpeza de equipamentos de saúde. NE extemporânea. Serviços essenciais. Esclarecida utilização de dotação. Dec. 40.999/01. Art. 61, Lei 4.320/64, Art. 76, §§ 2º e 3º, Lei 10.544/88. Impropriedades relevadas. REGULARES. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

Transitado em julgado em: 09.011.2010.

2.522ª Sessão Ordinária

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro Roberto Braguim.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher o Contrato 039/2001, os Termos Aditivos 126/2001 e 159/2001, bem como a Nota de Empenho 60.01.050356.8, relevando as impropriedades constatadas, por ausência de dolo ou má fé, quais sejam:

a) Termo Aditivo 159/2001 – oneração inadequada da dotação do PAS; atraso na publicação, infringindo o artigo 79, parágrafo único, da Lei Municipal 10.544/88; remessa extemporânea da documentação a esta Corte, afrontando o disposto na Resolução 04/96 e nas Instruções 01/92, bem como nota de empenho emitida após o início de vigência, desobedecendo ao disposto no artigo 61 da Lei Federal 4.320/64.

b) Nota de Empenho 60.01.050356.8 – oneração inadequada da dotação do PAS, já encerrado, atraso na remessa da documentação a esta Corte, em desacordo com a Resolução 04/96 e as Instruções 01/92.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal da Saúde – SMS que aprimore seus controles no sentido de evitar descompassos como o apontado no presente.

Participaram do julgamento os Conselheiros Eurípedes Sales – Revisor, Antonio Carlos Caruso e Maurício Faria.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Gianfrancesco Genoso.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 06 de outubro de 2010.

Edson Simões
Presidente

Roberto Braguim
Relator

RELATÓRIO

Trata o presente de análise do Contrato Emergencial nº 39/2001, dos Termos Aditivos nºs 126 e 159, ambos de 2001, e da Nota de Empenho nº 050356-8, celebrado entre a Secretaria Municipal da Saúde – SMS e Officio Serviços Gerais Ltda., tendo por objeto a execução de serviços de limpeza de equipamentos de saúde em Unidades Hospitalares, Prontos-Socorros e Ambulatórios, no valor de R$ 562.876,80 (quinhentos e sessenta e dois mil, oitocentos e setenta e seis reais e oitenta centavos).

Anoto que os dois aditamentos cuidaram, respectivamente, do acréscimo do objeto contratado e do apontamento da data de vigência dele, enquanto a Nota de Empenho objetivou o pagamento por indenização dos serviços acrescidos, a contar do início do Contrato.

Para justificar a contratação emergencial, a Secretaria alegou que enfrentou, à época, diversas dificuldades devido ao estado desestruturado em que se encontrava o sistema de saúde então vigente. Ademais, com a desativação do Plano de Atendimento à Saúde - PAS, houve a necessidade de retomada de todas as unidades de saúde, e para manter-se o atendimento da população foi necessária a contratação emergencial de que se cuida.

Em sua preliminar manifestação, a Assessoria Jurídica de Controle Externo concluiu que a situação de emergência restou demonstrada.

De sua parte, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu, após esclarecimentos ofertados pela Secretaria, pela regularidade do Contrato, mas apontou irregularidades no que tange aos Termos Aditivos e à Nota de Empenho, consistentes em:

a) Termo Aditivo nº 126/01: oneração inadequada da dotação do Plano de Atendimento à Saúde – PAS, que já estava encerrado;

b) Termo Aditivo nº 159/01: oneração inadequada da dotação do PAS; atraso na publicação, infringindo o artigo 79, parágrafo único, da Lei Municipal nº 10.544/88[1]; remessa extemporânea da documentação a esta Corte, afrontando o disposto na Resolução nº 04/96 e nas Instruções nº 01/92; Nota de Empenho emitida após início de vigência, desobedecendo ao disposto no artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/64[2];

c) Nota de Empenho nº 050356-8: oneração inadequada da dotação do Programa de Atendimento a Saúde – PAS, já encerrado; atraso na remessa da documentação a esta Corte, com infringência à Resolução nº 04/96 e às Instruções nº 01/92.

A Secretaria, em esclarecimentos, alegou que as cópias dos termos aditivos foram encaminhadas ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo e publicados no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, tempestivamente.

Aduziu que na proposta orçamentária do exercício de 2001 constava a atividade relativa ao PAS, mas que o procedimento administrativo respectivo foi depois alterado.

A Coordenadoria IV e a Assessoria Jurídica retificaram os posicionamentos exarados anteriormente, propondo a regularidade do contrato, do Termo Aditivo nº 126/01 e da nota de empenho. Em relação ao Termo Aditivo nº 159/01, no entanto, opinaram pela irregularidade, por entenderem que os argumentos trazidos pela Pasta não foram suficientes para modificar suas conclusões, sobretudo no que tange à emissão extemporânea da nota de empenho correspondente.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, de sua parte, requereu a intimação do ordenador da despesa e do responsável legal, para apresentarem defesa, o que foi por mim deferido.

A partir dessa providência, o Secretário à época da contratação apresentou a defesa juntada às fls. 1.209/1.215, reafirmando a situação caótica da Secretaria em janeiro de 2001, que não dispunha de qualquer informação de natureza gerencial, o que provocou a execução da limpeza de área superior à constante no contrato. Dessa forma, não houve ampliação do objeto contratado, mas reconhecimento de sua exata dimensão.

---

[1] **Art. 79.** A qualquer licitante será permitido o conhecimento das cláusulas do contrato celebrado e,a qualquer interessado, a obtenção de certidão mediante o pagamento devido.
Parágrafo único – O termo de contrato, bem como de seus aditamentos, deverão ser publicados, na íntegra ou em extrato, no órgão de divulgação oficial do Município, dentro de 20 (vinte) dias, contados da data da assinatura.

[2] **Art. 61.** Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Uma vez mais ouvidas, as áreas técnicas mantiveram as conclusões precedentes.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, de sua parte, apontou que existem várias circunstâncias atenuantes para as impropriedades apontadas, que devem ser relevadas, notadamente se analisadas à luz da situação da época. Alinhou, também, a inexistência de dolo, má fé ou prejuízo, o que recomendaria o acolhimento do termo impugnado, ou a aceitação de seus efeitos.

A Secretaria Geral, de seu turno, propôs o acolhimento dos ajustes, reconhecendo que a Pasta adotou as providências necessárias para a não interrupção dos serviços, atendendo, assim, ao interesse público. Aduziu que uma das características dos contratos emergenciais é a faculdade de sua formalização após mesmo a execução dos serviços.

Na sequência determinei que os autos fossem enviados para a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, com o objetivo de aferir se o serviço, era medido por área limpa ou por homem/hora.

Em atendimento, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle mencionou a Portaria SMG nº 052/2006, que estabelece parâmetros para as contratações da Administração, esclarecendo que, conforme artigo 12, a medição é feita por área e não por número de pessoas contratadas.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral mantiveram seus posicionamentos anteriores.

É o relatório.

VOTO

O presente processo abriga tema já focalizado várias vezes neste Plenário. Trata-se da contratação, em caráter emergencial, de serviços direcionados a Unidades de Saúde, à época transicional entre o encerramento das atividades do Plano de Atendimento à Saúde – PAS e a introdução do Sistema Único de Saúde – SUS.

A justificativa apresentada pela Pasta neste caso reflete os mesmos argumentos oferecidos nos demais e parecem-me bastante sólidos para possibilitar seu acolhimento.

A utilização inadequada de dotação pertencente ao antigo Plano de Atendimento à Saúde – PAS foi suficientemente esclarecida pela Secretaria,

ao noticiar a edição do Decreto nº 40.999/01[3], que regulamentou, na dotação correta, a execução orçamentária dos hospitais reintegrados à rede da Administração Direta

O Contrato nº 039/2001, o Termo Aditivo nº 126/2001 e a Nota de Empenho nº 050356-8 mereceram o aval das áreas técnicas.

O enfrentamento do Termo Aditivo nº 159/2001, porém, merece algumas considerações específicas. A emissão da nota de empenho após o início do ajuste pode, na espécie, ser apreciada à luz da defesa apresentada pelo então Ordenador da Despesa e das manifestações da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral.

De fato, com o insucesso do modelo cooperativo e o retorno das unidades à Administração Direta, a Secretaria enfrentou inúmeras dificuldades para manter a prestação dos serviços públicos de saúde à população, o que a levou a celebrar contratos emergenciais para evitar a interrupção de serviços essenciais.

Demais disso, a ausência de informações, instrumentos gerenciais e cadastros confiáveis e a insuficiência de servidores capacitados redundaram na prática de impropriedades como as constatadas nestes autos.

Analisado sob esse enfoque, penso que o termo aditivo pode ser acolhido, vez que não há qualquer indício de má fé do agente e de prejuízo ao erário na conduta adotada, sendo certo que a nota de empenho foi emitida poucos dias após a lavratura do ajuste.

É certo que a lavratura da Nota de Empenho após o início do contrato – com infringência ao artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/94[4] – constitui impropriedade. Todavia, a meu ver, amoldava-se perfeitamente à espécie o disposto no artigo 76, §§ 2º e 3º, da Lei Municipal nº 10.544/88[5], vigente à época, que permitiam a atribuição de efeitos retroativos aos contratos em casos de extrema e comprovada urgência, se a demora para a formalização dos termos pudesse causar danos irreparáveis à saúde pública.

---

[3] **Art. 1º** As despesas dos hospitais municipais reintegrados à Administração Direta onerarão, neste exercício, a dotação nº 18.10.13.75.428.2600 – Operação e Manutenção da Secretaria Municipal da Saúde.

[4] **Art. 61.** Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria

[5] **Art. 76.** Os contratos e seus alimentos serão lavrados nas repartições interessadas, que manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento público, de tudo juntando-se uma via no processo que lhes deu origem.

§ 2º É vedado atribuir efeitos financeiros retroativos aos contratos regidos por esta lei, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de quem lhe deu causa.

§ 3º O disposto no parágrafo anterior não se aplica aos casos de extrema e comprovada urgência, se a eventual demora para prévia celebração do contrato puder acarretar danos irreparáveis à ordem coletiva, à saúde pública ou à segurança nacional, hipótese em que a sua formalização se dará oportunamente, convalidando a obra, a compra ou serviço cuja execução já se tenha porventura iniciado, pelo seu caráter inadiável.

Pelos motivos aduzidos, consoante manifestações ressaltadas, que passam a integrar o presente, e na trilha de outras decisões prolatadas em hipóteses do mesmo figurino, acolho o Contrato nº 039/2001, os Termos Aditivos nº 126 e nº 159, ambos de 2001 e a Nota de Empenho nº 050356-8, relevando as impropriedades formais constatadas, por ausência de dolo ou má fé.

Determino, porém que a Secretaria Municipal da Saúde aprimore seus controles, no sentido de evitar descompassos como o apontado no presente.