JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-003.233.01-09

ANÁLISE. CONTRATO. EMERGÊNCIA. TERMOS ADITIVOS. NOTA DE EMPENHO. SMS. Serviços técnicos de limpeza de equipamentos de saúde. Falhas relevadas. REGULARES. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

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 059/2001, os Termos Aditivos 112/2001 e 153/2001, bem como a Nota de Empenho 60.01.050359-2, relevando as falhas formais detectadas, pois ausentes os indícios de dolo, má-fé ou prejuízos ao Erário.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal da Saúde – SMS que aprimore seus controles, no sentido de evitar o descompasso temporal que alcançou o Termo Aditivo 112/2001.

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, 30 de março de 2010.

Edson Simões – Presidente.

Roberto Braguim – Relator.

RELATÓRIO

Cuida-se da análise do Contrato nº 059/2001, ajustado com dispensa de licitação com fundamento no artigo 64, inciso IV, da Lei Municipal nº 10.544/88[1], entre a Secretaria Municipal da Saúde – SMS e Officio Serviços Gerais Ltda., tendo por objeto a prestação de serviços técnicos de limpeza de

equipamentos de saúde para as dependências dos Hospitais, Prontos-Socorros e Unidades Ambulatoriais da Secretaria, pelo valor mensal de R$ 91.401,16 (noventa e um mil, quatrocentos e um reais e dezesseis centavos).

Analisam-se, também, o Termo de Aditamento nº 112/2001, celebrado para acrescer 22,9% (vinte e dois inteiros e nove décimos por cento) ao objeto contratual, posto que o ajuste inicial previra metragem menor do que a efetivamente abrangida, e o Termo de Aditamento nº 153/2001, lavrado para ratificar o Termo anteriormente mencionado, no intuito de fazer constar que o acréscimo nele referido vigoraria a partir de 1º de outubro de 2001. Em exame, por fim, a Nota de Empenho nº 50359, emitida para pagamento, por indenização, dos serviços prestados, já acrescidos dos 22,9% (vinte e dois inteiros e nove décimos por cento), desde o início do ajuste – 15 de junho de 2001 – até 30 de setembro do mesmo ano.

Precedentemente à contratação, a Secretaria Municipal da Saúde justificou sua indispensabilidade na própria natureza do objeto pretendido, relacionado à limpeza de Unidades de Saúde. Assim sendo e considerando o encerramento das atividades do Plano de Atendimento à Saúde – PAS, com o retorno das unidades de saúde para a administração direta, envolvendo alto grau de complexidade, centenas de unidades e dezenas de milhares de trabalhadores, restou à Secretaria conduzir o processo de transição de modo mais sereno e ordenado possível. Nesse desiderato e sobretudo para garantir a manutenção do atendimento dos cidadãos, evitando transtornos insuperáveis, a Pasta, a par de ter instaurado os procedimentos licitatórios necessários, reconheceu a inafastabilidade da contratação de que se cuida, em caráter de emergência.

Ao analisar os instrumentos, a divisão auditora, após a requisição de vários documentos, concluiu pela irregularidade do Contrato nº 059/2001, por infringência à Lei Orçamentária, do Termo Aditivo nº 112/2001, por emissão intempestiva da Nota de Empenho, do Termo nº 153/2001 e da Nota de Empenho nº 50359, por atraso na remessa de documentação a esta Casa e na publicação devida.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, depois de reconhecer a caracterização da emergência, acompanhou o entendimento do órgão técnico, propondo, no entanto, a oitiva da Contratante.

Devidamente oficiada, a Secretaria Municipal da Saúde manifestou-se às fls. 957/959, esclarecendo, em resumo, que utilizou a atividade 2626 (Operação e Manutenção do PAS) porque ela constava da proposta orçamentária de 2001 e, quando da retomada pela Secretaria das Unidades gerenciadas por aquele plano, concluiu-se que todas as despesas de serviços dessa Unidade deveriam ser orçadas e executadas na referida dotação. Acrescentou que esse procedimento foi alterado após a publicação do Decreto nº 40.999/2001[2], que normatizou a execução orçamentária dos hospitais municipais na dotação 18 10 13 75 428 2600 (Operação e Manutenção da Secretaria Municipal da Saúde). Ponderou, de outra parte, que não houve empenho "a posteriori", já que a

autorização para a despesa data de 28/09/2001 e o acréscimo contratual vigorou a partir de 29/09/2001. Aduziu, por fim, que os atrasos apontados decorreram do excesso de contratos firmados pela Secretaria por ocasião da retomada das unidades do PAS, em meio a sérias dificuldades operacionais.

Em nova manifestação, e a partir dos esclarecimentos prestados, a Assessoria Jurídica de Controle Externo concluiu pelo acolhimento dos instrumentos sob exame, tendo sido acompanhada nesse passo pela Procuradoria da Fazenda Municipal.

Considerando, porém, que a Auditoria, embora reconhecendo a regularidade do ajuste, mantivera sua conclusão pela irregularidade do Termo Aditivo nº 112/2001 e pela regularidade, com ressalva, do Termo nº 153/2001 e da Nota de Empenho em causa, determinei a intimação do responsável pelas infringências, em obediência ao disposto no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

Intimado, o ordenador da despesa à época – Senhor Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho – interveio nos autos, apontando que em janeiro de 2001 a nova gestão tratou de retomar a prestação do serviço de saúde pelo Poder Público, em detrimento do PAS e que, por tal razão, nem sempre os contratos de serviços emergenciais ocorriam com antecedência, sendo que nesse contexto foi lavrado o Contrato nº 059/2001.

Justificou que o Termo Aditivo nº 112/2001 foi necessário para reconhecimento da área exata objeto do contrato e que o despacho autorizatório foi publicado no dia 28 de setembro de 2001. Quanto à intempestividade da Nota de Empenho, destacou que ao emitir-se a Nota de nº 43.555, no valor de R$ 53.024,84 (cinquenta e três mil, vinte e quatro reais e oitenta e quatro centavos), já se computou todo o período entre a data da publicação do despacho e o termo final do ajuste, não tendo ocorrido irregularidade no emprego do dinheiro público.

Argumentou que, nas contratações de emergência, *'o sistema jurídico pátrio sempre admitiu que se garantisse primeiro a execução do serviço ou a realização do fornecimento, para depois se cuidar da formalização dos atos'*.

Ponderou que as falhas formais devem ser relevadas em face da essencialidade do serviço público, requerendo, por fim, o acolhimento de sua defesa com a aprovação dos atos praticados.

Na sequência, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle manteve sua conclusões anteriores, enquanto a Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua Assessora Subchefe, entendeu ser possível o acolhimento do Contrato, do Termo nº 153/2001, da Nota de Empenho e do Termo nº 112/2001, este em caráter excepcional, dada à tempestividade do despacho autorizatório.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por seu turno, ratificou a manifestação anterior, opinando pela regularidade dos atos examinados.

Por derradeiro, a Secretaria Geral considerou caracterizada a situação de emergência a justificar a dispensa de licitação e demonstrada a necessidade do acréscimo de 22,9% (vinte e dois inteiros e nove décimos por centos) constante do Termo Aditivo nº 112/01, para que o novo valor refletisse a área total real, objeto dos serviços de limpeza prestados. Nesse particular e seguindo a trilha da Assessoria Jurídica de Controle Externo, concluiu pelo acolhimento desse Aditamento em razão da Nota de Empenho ter sido emitida poucos dias após a contratação e considerando que a autorização correspondente data de 28/09/01, sendo, portanto, anterior a sua vigência. Pontuou que as demais infringências, de cunho formal, podem ser relevadas.

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 suficientemente sólidos para possibilitar seu acolhimento.

O Contrato nº 059/2001, o Termo nº 153/2001 e a Nota de Empenho nº 50.359 mereceram o aval das áreas que se manifestaram nos autos, os dois últimos com apontamento de ressalvas pela ocorrência de impropriedades formais, que permitem, no entanto, relevação.

Dúvida surge quanto à irregularidade que teria atingido o Termo Aditivo nº 112/2001, corporificada na emissão intempestiva da Nota de Empenho correspondente, que, no sentir da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, sinalizaria sua fragilidade.

Nessa seara, e após análise minuciosa dos autos, acompanho o entendimento sustentado pela Assessora Subchefe de Controle Externo, pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Secretaria Geral, que recomenda o acolhimento do Termo mencionado. É que a retrospectiva história desse Aditamento mostra que anteriormente a sua lavratura (29/09/01) foi prolatado o devido despacho autorizatório (28/09/01). É certo ainda que pelo Termo nº 153/2001 o início de vigência daquele aditivo foi estabelecido em 1º/10/01, estando datada a nota de empenho correspondente de 05/10 do mesmo ano, poucos dias, portanto, após a vigência, possibilitando, assim, o acolhimento do instrumento,

sobretudo se forem considerados as circunstâncias em que a celebração ocorreu e o real significado dos serviços cuidados.

Por essas razões, amparado nos pareceres ressaltados, que passam a integrar o presente, e na trilha de outras decisões já prolatadas em hipóteses do mesmo figurino, acolho o Contrato nº 059/2001, os Termos nºs 112 e 153, ambos de 2001, e a Nota de Empenho nº 50359, relevando as falhas formais detectadas, pois ausentes indícios de dolo, má-fé ou prejuízos.

Determino, porém, que a Secretaria Municipal da Saúde aprimore seus controles, no sentido de evitar o descompasso temporal que alcançou o Termo Aditivo nº 112/2001.

***1 - Art. 64** - É dispensável a licitação: [...]*
***IV** – Nos casos de emergência, quando caracterizada a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.*

***2 -** Dispõe sobre a dotação orçamentária a ser onerada pelas despesas dos hospitais municipais reintegrados à Administração Direta. MARTA SUPLICY, Prefeita do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, DECRETA: 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. Art. 2º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.*

Trânsito em julgado: 18.05.2010