TC 3.352/2016

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTÁBIL E FINANCEIRA. SMS. Serviços médicos de diagnósticos por imagem. 1. Pagamento indevido. Objeto de investigação pelo MPESP, arquivado por ausência de materialidade delitiva. 2. Ausência de prejuízo ao erário. REGULAR excepcionalmente. Votação por maioria.

3.131ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Presidente JOÃO ANTONIO, após determinação de Sua Excelência, na 3.127ª S.O., para que lhe fossem conclusos, a fim de proferir voto de desempate. Naquela sessão, votaram os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, EDUARDO TUMA – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, com relatório e voto, e EDUARDO TUMA – Revisor, votando o Conselheiro Presidente JOÃO ANTONIO para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em julgar excepcionalmente regular a execução contábil/financeira examinada, divergindo parcialmente das manifestações dos Órgãos Técnicos deste Tribunal, tendo em vista a ausência de prejuízos ao erário.

Vencidos os Conselheiros MAURÍCIO FARIA, consoante voto proferido em separado, e DOMINGOS DISSEI, que votaram pelo não acolhimento da Execução Contábil e Financeira do ajuste.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

São Paulo, 17 de março de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente, com voto

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de Acompanhamento da Execução Contábil/Financeira do Contrato nº 009/SMS/2006, celebrado entre a Secretaria Municipal de Saúde – SMS e AMP – Serviços de Diagnósticos por Imagem Ltda., no período de 16/04/06 a 15/03/09, cujo objeto é a prestação de serviços de execução de exames de diagnósticos por imagem (radiodiagnóstico, ultrassonografia, ressonância magnética e tomografia computadorizada).

Tal Acompanhamento foi deflagrado por determinação contida no V. Acórdão exarado no TC nº 2.968/06 que, a princípio, determinava a realização de auditoria, em autos separados, acerca das irregularidades nele apontadas, no sentido de se apurar eventuais prejuízos ao Erário, buscando a sua reparação, em caso positivo.

Ocorre, porém, que a Análise da Execução do Contrato do período subsequente, determinada no v. Acórdão, se convolou em Análise de Execução Contábil/Financeira, por conta da superveniente finalização do Ajuste, em 15/03/2009.

Dessa forma, o exame realizado pela Unidade Auditora neste processo constatou as irregularidades abaixo descritas, que seguem a ordem e a numeração da Conclusão do Relatório de Execução Contábil/Financeira de fls. 144/144 vº, a saber:

4.1 - A quantidade de exames realizados no período de janeiro/08 a março/09 (2.479.054) foi 20,2% superior à quantidade prevista no contrato (2.061.465) e o valor realizado no período de março/07 a março/09 (R$ 63.807.171,61) foi 5,5% inferior ao valor previsto no contrato (R$ 67.499.566,58); os valores foram pagos com base nas relações de exames atestadas a contento pelas unidades; não há informação sobre demanda reprimida, pois as unidades foram instruídas a informar somente acerca da quantidade e qualidade dos exames realizados (Item 3.4.3).

4.2 - Foram emitidas 20 Notas de Empenho intempestivamente, após o início do período de realização da despesa. Infringência ao artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/64 e ao artigo 5º do Decreto Municipal nº 23.639/87 (Item 3.3).

4.3 - Parte da Nota de Empenho 6953/09 que onerou o elemento de despesa “Outros Serviços de Terceiros” foi utilizada para pagamento das despesas do ano anterior (dezembro/08), no valor de R$ 2.848.336,20, mas

deveria onerar o elemento de despesa "33909200-Despesas de Exercícios Anteriores". Infringência ao artigo 2º da Lei Federal nº 4.320/64 (Item 3.3).

4.4 - A Nota de Empenho 18929/09 onerou Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, e foi utilizada para pagamento das despesas de novembro/08, no valor de R$ 3.130.280,46 que já era conhecido em 2008. Infringência ao artigo 37 da Lei Federal nº 4.320/64 (Item 3.3).

4.5 - Foram pagos indevidamente R$ 13.994,51 pelo não desconto de 0,5% sobre os exames Tabela SUS realizados em março/2008 (Item 3.4.3.4).

Para assegurar o contraditório, determinei a intimação da Pasta, do Secretário Adjunto da Secretaria Municipal da Saúde à época dos fatos e da Contratada para manifestação sobre as conclusões alcançadas no Relatório, sendo que os dois últimos, embora regularmente intimados, deixaram transcorrer in albis o prazo assinalado para apresentar defesa.

A Secretaria Municipal da Saúde, em resposta, esclareceu que:

Item 4.1 - O Contrato em questão estabeleceu uma estimativa mensal para realização de exames, pois a demanda sofre alterações sazonais e sua realização visa atender às solicitações da rede básica, e principalmente dos Prontos Socorros e Hospitais (inclusive Unidades de Terapia Intensiva adulto, pediátrica e neonatal). Assim, a descontinuidade da assistência poderia acarretar graves prejuízos aos pacientes, culminando com o óbito.

Item 4.2 - De acordo com as informações retiradas do processo administrativo 2005-0.320.462-1 e juntadas ao presente, apurou-se que não havia recursos suficientes para início do Contrato e que a emissão dos empenhos era efetuada conforme a disposição financeira na dotação. Tratando-se de serviços essenciais de saúde para a população do Município, deu-se início ao Contrato mesmo sem a totalidade de recursos e esse procedimento ocorreu ao longo de sua vigência, daí o motivo de empenhamentos fora do período correto. A Pasta anexou cópias de informações da falta de recursos orçamentários, acompanhadas da tela de Saldo da Dotação em fl. 31 e da cópia da informação do pedido de Descongelamento junto a AGO/SF, através do Ofício 041/2006, em fls. 34.

Item 4.3 - Por um equívoco, ao processar a Nota de Liquidação 41.256/2009, referente ao mês de Dezembro de 2008, através de DEA, foi utilizada a Nota de Empenho 6953/2009 referente ao exercício de 2009, e isso só foi detectado após o pagamento. Foi solicitado então, a DISEO/SF a correção mas, de acordo com informação de e-mail juntada em fls. 35, não seria possível a realização do "ajuste contábil". Anexou então, sob fl.36, cópia da justificativa da CFO, constante do processo de pagamento 2008-0.355.466-0.

Item 4.4 – No tocante à Nota de Empenho nº 18929/2009, valor de novembro/2008, mesmo sendo conhecido no próprio período, verificou-se, através da tela "Relatório de Empenho", juntado em fl. 37, grande dificuldade financeira para empenhamento e cobertura do contrato naquele ano. Foram emitidos empenhos mês a mês, para os pagamentos de maio até outubro de 2008, faltando recursos para o pagamento do mês em questão, no próprio exercício, com posterior pagamento através de DEA - Despesas de Exercícios Anteriores no ano seguinte. Todavia, não há qualquer justificativa no processo administrativo para esse procedimento.

Item 4.5 - Houve um equívoco no transporte dos valores para a planilha do consolidado do mês de março de 2008 e onde consta o valor R$ 2.798.902,11 (dois milhões, setecentos e noventa e oito mil, novecentos e dois reais e onze centavos) – Tabela SUS sem desconto, deveria constar R$ 2.812.966,94 (dois milhões, oitocentos e doze mil, novecentos e sessenta e seis reais e noventa e quatro centavos), que corresponde ao valor integral sem desconto, conforme memória do cálculo às fls. 17/18. Portanto, foi efetuado o desconto de 5% previsto no Contrato, no valor de R$ 14.064,80 (quatorze mil, sessenta e quatro reais e oitenta centavos).

Instada a se manifestar sobre os esclarecimentos apresentados pela Secretaria, a Unidade Auditora considerou superado apenas o item 4.5, mantendo os demais apontamentos.

Seguindo a instrução, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Unidade Auditora, evidenciando que o Relatório da Execução Contábil/Financeira não apontou prejuízos ao Erário.

Determinei que a mesma Assessoria apurasse eventual impacto das Ações de Indenização que a Contratada moveu contra a Prefeitura do Município, cujas cópias e relatório de tramitação foram acostados aos autos às fls. 250/288, bem como, que se averiguasse o andamento do Inquérito Civil que o Ministério Público instaurou para examinar eventual dano ao Erário e improbidade administrativa das partes envolvidas.

Em resposta, foi informado que os processos judiciais ainda não haviam sido concluídos e que o Inquérito Civil foi arquivado após homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público, concluindo, então, que não se evidenciou prejuízo ao Erário ou improbidade administrativa dos envolvidos.

Na sequência, a Procuradoria da Fazenda Municipal concluiu que as falhas apontadas são de âmbito formal e não foram capazes de causar prejuízo ao Erário, pugnando, pois, pela regularidade da Execução Contábil/Financeira, protestando, alternativamente, em homenagem à segurança jurídica, pelo reconhecimento dos efeitos financeiros alcançados.

Em sua manifestação, a Secretaria Geral acompanhou os Órgãos Técnicos desta Corte de Contas, pelo não acolhimento da Execução Contábil/Financeira do Contrato.

É o relatório.

VOTO

A Análise da Execução Contábil/Financeira do Contrato nº 009/SMS/2006 revelou graves falhas de planejamento, evidenciando desorganização e desprezo às regras de escrituração, empenho e finanças públicas.

Em sua defesa, a Pasta não se desincumbiu a contento para afastar os apontamentos da Auditoria, confirmando a falha no planejamento da estimativa mensal do número de exames, a falta de recursos para início do Contrato e a emissão de empenhos efetuada conforme a disposição financeira na dotação, além de reconhecer o equívoco ao processar a Nota de Liquidação referente ao mês de dezembro de 2008.

Os serviços contratados, isto é, exames de diagnósticos por imagem (radiodiagnóstico, ultrassonografia, ressonância magnética e tomografia computadorizada), são essenciais e recorrentes na Secretaria Municipal de Saúde e não poderiam ter sido tratados com tanto desdém e amadorismo pela Pasta, como se apurou.

Desde o início, a contratação e a consequente Execução do Contrato mostraram-se eivadas de vícios, haja vista a decisão de irregularidade proferida no TC 2.968/06 que acompanhou a Execução Contratual abrangendo o período de 16/03/2006 a 24/07/2006, culminando neste procedimento.

Assim, como já me manifestei em casos semelhantes, "concluo que as irregularidades detectadas acabam por evidenciar a incúria da Secretaria sobre seus procedimentos internos de planejamento, gestão e fiscalização, valendo apontar que a coisa pública não pode ser tratada com desídia, mas sim com a cautela necessária para o integral atendimento do interesse público"[1].

Contudo, este procedimento, que tinha por objetivo precípuo acompanhar a Execução Contratual no sentido de apurar eventuais prejuízos ao Erário para fins de ressarcimento, não os detectou, como restou demonstrado na instrução, sendo certo, inclusive, que o Inquérito Civil instaurado pelo Ministério Público, no mesmo sentido, acabou sendo arquivado por não se ter vislumbrado o perseguido dano.

[1] TC nº 0937/2009.

Quanto aos mencionados processos judiciais de autoria da Contratada, pela fase que se encontram, também não é possível apurar eventual prejuízo, logo, forçoso afastar possível sanção aos Responsáveis, seja por esta razão, ou seja pelo decurso de tempo transcorrido, tudo em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

Isto posto, divergindo parcialmente das manifestações dos órgãos técnicos, **JULGO, EXEPCIONALMENTE REGULAR** a Execução Contábil/ Financeira em exame, tendo em vista a ausência de prejuízos ao Erário.

É como voto.

VOTO EM SEPARADO proferido pelo Conselheiro Maurício Faria

Em conformidade com as manifestações dos órgãos técnicos e da Secretaria Geral, voto pelo **NÃO ACOLHIMENTO DA EXECUÇÃO CONTÁBIL E FINANCEIRA** do Contrato nº 009/SMS/2009, relativamente ao período abrangido pela fiscalização. Mesmo diante da inexistência de apontamento de prejuízo ao Erário na análise da execução contábil-financeira realizada nestes autos e a promoção de arquivamento do Inquérito Civil 373/2007, bem como o fato de haver ações judiciais promovidas pela Contratada em face da Municipalidade em que a empresa pleiteia indenização (ainda em andamento), entendo que as impropriedades apontadas nestes autos impedem o acolhimento da execução contábil ora em julgamento.

VOTO DE DESEMPATE Proferido pelo Conselheiro Presidente João Antonio

Trago à colação, para fins de desempate, o voto relativo ao Acompanhamento – Execução Contábil e Financeira – a fim de verificar a regularidade do Contrato 09/SMS/2006, celebrado entre a Secretaria Municipal da Saúde/SMS e AMP Serviços de Diagnósticos por Imagem Ltda., no período de 16/04/06 a 15/03/09, cujo objeto é a realização de serviços médicos de diagnósticos por imagem (radiodiagnóstico, ultrassonografia, ressonância, ressonância magnética e tomografia computadorizada).

Na Sessão Ordinária nº 3.127ª, o Conselheiro Roberto Braguim, na condição de Relator, julgou, em caráter excepcional, regular a execução contábil/financeira em análise, ante a ausência de prejuízos ao erário.

O Conselheiro Eduardo Tuma, na qualidade de Revisor, acompanhou, na íntegra, o voto do Relator.

Por sua vez, o Conselheiro Maurício Faria apresentou Declaração de Voto pelo não acolhimento da execução contábil/financeira do Contrato 009/SMS/2009, tendo por base o fato de haver ações promovidas pela Contratada em face da Municipalidade pleiteando indenizações decorrentes do contrato em análise, com a ressalva de que tais ações ainda encontram-se em andamento.

O Conselheiro Domingos Dissei acompanhou, na sua totalidade, o voto divergente apresentado pelo Conselheiro Maurício Faria.

Registrado o empate em relação ao acolhimento da execução contábil/financeira em análise, avoquei os autos para decisão.

Fundamento e decido.

Compulsando-se detidamente os autos, verifica-se que o Contrato 09/SMS/2006, celebrado entre a Secretaria Municipal da Saúde/SMS e AMP Serviços de Diagnósticos por Imagem Ltda. teve seu termo em 15.03.2009, ou seja, há exatos 12 anos. As infringências apontadas pela Auditoria no item 3.3 do Relatório podem ser consideradas como irregularidades formais, uma vez que não são suficientes para macular, a esta altura, a execução do ajuste. Desta forma, devem ser, portanto, relevadas.

Já em relação à infringência apontada no item 3.4.3.4 do Relatório que indica o pagamento indevido de R$ 13.944,51 (treze mil, novecentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e um centavos), relativos a 0,5% sobre a totalidade dos exames referentes à Tabela SUS, correspondentes ao mês de março de 2008, a Origem esclareceu que esta diferença deveu-se à correção de um erro material ocasionado pela própria Administração, a qual deveria ter lançado o valor correspondente a R$ 2.812.966,94 (dois milhões, oitocentos e doze mil, novecentos e sessenta e seis reais e noventa e quatro centavos), mas lançou o valor de R$ 2.798.902,11 (dois milhões, setecentos e noventa e oito mil, novecentos e dois reais e onze centavos), o que gerou a diferença de R$ 14.064,83 (quatorze mil, sessenta e quatro reais e oitenta e três centavos) ora apontada no Relatório.

Por outro lado, o aludido prejuízo causado aos cofres públicos foi objeto de investigação no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, através de Inquérito Civil, o qual, conforme apurado nos autos, foi arquivado por ausência de materialidade delitiva.

Diante de todo o exposto, filio-me à corrente encabeçada pelo Relator Roberto Braguim para acolher, em caráter excepcional, a execução contábil/financeira em análise, ante a ausência de prejuízos ao erário.

PROCLAMAÇÃO DO RESULTADO

Por maioria, é julgada regular, em caráter excepcional, a Execução Contábil e Financeira do Contrato 09/SMS/2006, celebrado entre a Secretaria Municipal da Saúde/SMS e AMP Serviços de Diagnósticos por Imagem Ltda., no período de 16/04/06 a 15/03/09, cujo objeto é a realização de serviços médicos de diagnósticos por imagem (radiodiagnóstico, ultrassonografia, ressonância, ressonância magnética e tomografia computadorizada).

Vencidos os Conselheiros Maurício Faria, com declaração de voto, e Domingos Dissei.