JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72.003.791.01-20

Representação – Vereador – Projeto Sorria – atendimento odontológico – ausência de procedimento administrativo – local reservado ao consultório usado como depósito de bens inservíveis – conhecida e julgada procedente a representação – Lei Municipal nº 11852/95 – Decreto 36235/96

RELATÓRIO

O presente tem por foco representação originada do Nobre Vereador **Carlos Neder**, denunciando irregularidades na aquisição, instalação, funcionamento e conservação de 50 consultórios odontológicos implantados em construções anexas às creches denominadas de Núcleos Distritais de Ação Comunitária – NUDACS, da antiga Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social, e solicitando a apuração dos fatos alinhados nas letras **"a"** a **"h"** de sua parte conclusiva.

A iniciativa vem instruída de cópias do **processo administrativo nº 18.002.665-96*04**, através do qual se operou a licitação para compra do equipamento, e de requerimentos e ofícios, reunidos em forma de anexos (fls. 12/369).

Na inspeção inicial realizada, com prévia colheita de documentos novos, encartados às fls. 379/522, a Divisão Técnica II da Secretaria de Fiscalização e Controle apurou, em resumo, no longo relatório de fls. 523/534:

a) a aquisição dos gabinetes dentários objetivou implementar o cumprimento da **Lei Municipal nº 11.852/95 e do Decreto nº 36.235/96**, que instituiu o "**Projeto Sorria**", junto a FABES, atual Secretaria Municipal de Assistência Social, destinado a prestar atendimento odontológico preventivo e curativo às crianças usuárias dos equipamentos sociais do município, tendo havido prévia reserva de recursos para cobrir a despesa decorrente do certame licitatório;

b) os anexos vistoriados encontram-se, no geral, em bom estado de conservação, apresentando, porém, deficiências quanto ao local apropriado para instalação do compressor, muitos colocados no banheiro do salão destinado ao Clube das Mães;

c) os equipamentos odontológicos, analisados na amostragem, não estão sendo utilizados, e, em geral, o local reservado ao consultório usado como depósito de bens inservíveis;

d) ausência de procedimento administrativo colimando a apuração de responsabilidades pela ociosidade dos equipamentos e falta de processo administrativo formalizando o recebimento, por doação, de 03 (três) consultórios odontológicos;

e) igualmente, não foi constatado o processo administrativo referente à transferência de consultório odontológico ao CASA, o qual foi identificado no local onde funciona o "Projeto Vida", assumido pela entidade conveniada Instituto Dom Bosco, a partir de 03.09.2001;

f) as 06 (seis) creches conveniadas, que receberam equipamentos odontológicos, estão abrangidas pelo Decreto nº 30.214/91, que permite o uso de bens móveis do Município pelas entidades conveniadas.

A AT-Jurídica, nas intervenções de fls. 544/548 e 549, verificou o preenchimento satisfatório dos requisitos de admissibilidade da Representação, e, no mérito, opinou pela sua procedência, por injustificável o procedimento da Origem, em especial no que se refere à falta de apuração de responsabilidade pela ociosidade do equipamento adquirido e utilização de local destinado a bens inservíveis.

A Origem, tomando conhecimento daquelas conclusões, encaminhou a documentação encartada às fls. 577/596, que, após examinada pela Divisão Técnica VI, recebeu o pronunciamento final do Secretário da Fiscalização e Controle, considerando solucionada a questão da ociosidade dos equipamentos odontológicos, com a edição do **Decreto nº 41.221/2001,** transferindo para a Secretaria Municipal da Saúde todo o aparelhamento e pessoal especializado alocados na SAS (fl. 608).

A AT-Engenharia, complementando a instrução do procedimento, empreendeu a vistoria de 23 (vinte e três) anexos que deveriam abrigar os consultórios odontológicos, concluindo que apenas 13 (treze) estão em condições satisfatórias de uso; 06 em situação regular de utilização; e 04 (quatro) em condições insatisfatórias, sendo que cinco deles foram totalmente reformados, com mudanças em seu "layout" para finalidade diferente do que a odontológica.

Na resposta de fl. 751, a Origem representada admitiu a procedência dos defeitos assinalados pela Engenharia, informando, porém, que a fiscalização das obras estava a cargo do arquiteto Mario Eiras Garcia, o qual não mais integrava o quadro funcional da Prefeitura desde 1999, dificultando, deste modo, a defesa da Pasta.

Intimado, por instância da Procuradoria da Fazenda Municipal, o arquiteto Mario Eiras Garcia prestou as justificativas de fl. 770, informando que as obras foram executadas e entregues em 1996, inclusive com a correção de falhas apontadas pelo Corpo de Bombeiros, sendo que, por ocasião do encerramento do exercício, foram objeto de inspeção e aprovação por esta Colenda Corte.

Os elementos mencionados por aquele profissional foram trazidos ao bojo do presente, conforme cópias de fls. 775/787, os quais receberam o detido exame da AT-Engenharia, no relatório constante às fls. 788/793, concluindo, em síntese, que a defesa não alterava as conclusões anteriormente emitidas, posto que apenas os Contratos nºs 011/96 e 015/96, abrangendo a construção de 12 (doze) anexos, foram inspecionados e aprovados por este Sodalício nos TCs 2.642.96-03 e 2.870.96-20, nada constando em relação aos demais ajustes objetivando a construção dos anexos.

A Procuradoria, em face da inspeção da Engenharia e admissão da procedência de suas conclusões pela Origem, à fl. 751, opinou pela acolhida parcial da Representação apenas no que tange ao apurado por aquela especializada, reconsiderando manifestação pretérita (fls. 795/797).

A Secretaria-Diretoria Geral, por fim, reportando-se ao seu pronunciamento de fls. 615/620, onde sustentou a apuração de eventual responsabilidade dos agentes públicos pela ociosidade dos equipamentos até a edição do **Decreto nº 41.221/01,** opinou pela procedência parcial da representação, concernentemente às alíneas "e" (ausência de procedimento administrativo, formalizando a doação de três consultórios), "f" (deficiências das construções dos ANEXOS às creches) e "g" (ausência de comprovação formal e legal da transferência do consultório da Creche Municipal da Penha para o CASA).

É o relatório abreviado.

VOTO

O presente feito, originado de Representação do Nobre Edil **Carlos Neder**, dá conta do absoluto descaso e incúria com os bens do Patrimônio Municipal, conduzindo ao desperdício do dinheiro público.

Conquanto meritória a **Lei nº 11.852/95 e o Decreto nº 36.235/96**, que instituíram o "**Projeto Sorria**", verificou-se, na prática, a total inadequação de consultórios odontológicos operarem junto às creches fiscalizadas e administradas pela FABES, atual SAS.

Constatou-se, ainda, que a aquisição do equipamento foi precipitada e despida de qualquer planejamento de sua destinação, instalação e funcionamento pela FABES, que sequer teve o cuidado de examinar os locais suscetíveis de abrigarem os consultórios odontológicos e de selecionar pessoal especializado para dirigir e operar o equipamento.

A edição do Decreto nº 41.221/01, que transferiu aqueles equipamentos e pessoal para a SMS, e revogou o Diploma precedente, é o atestado mais eloqüente daquelas irresponsabilidades, como se apura de seus próprios considerandos, que me permito transcrever, pela sua contundência:

"CONSIDERANDO que a Secretaria Municipal da Saúde – SMS desenvolve ações preventivas e curativas em saúde bucal, em espaços escolares e unidades de saúde da rede municipal;

CONSIDERANDO a inadequação das instalações destinadas aos gabinetes dentários, instituídos pelo Decreto nº 36.235, de 23 de julho de 1996, junto às creches municipais pertencentes à Secretaria Municipal de Assistência Social – SAS;

CONSIDERANDO que os equipamentos odontológicos existentes nas creches municipais acham-se ociosos, havendo risco de deteriorarem-se..."

O processo administrativo nº 2001.01.79.888-8, que tratou da transferência dos equipamentos odontológicos da Secretaria Municipal de Assistência Social para a Secretaria Municipal da Saúde, dando ensejo ao Édito da Prefeita, foi examinado pela Auditoria do Tribunal, juntamente com os documentos trazidos ao corpo deste TC, que transcreveu, do relatório da Equipe de Saúde Bucal daquela Pasta, os seguintes destaques:

“1 - 52 consultórios nas creches encontravam-se numa situação caótica. Com exceção de um, os outros estão sem uso pois os profissionais retornaram para a Secretaria Municipal da Saúde, representando, assim, desperdício de dinheiro público.

2 - Todos os consultórios odontológicos encontram-se encostados nos anexos, sofrendo a ação do tempo, sujeitos à deterioração, depredação e roubo nas creches.

3 - Alguns estão amontoados dentro das creches pois os anexos se encontram sem segurança, pois não há Guarda Civil Metropolitana fazendo vigilância.

4 - Não há em SAS uma estrutura adequada para absorver problemas pertinentes à Odontologia Curativa, visto a complexidade inerente à profissão. No entanto, a SMS detém toda essa estrutura, tais como: almoxarifado adequado e com pessoal treinado no manuseio de materiais odontológicos, local apropriado para armazenagem de alguns materiais de consumo que necessitam refrigeração, serviço de manutenção e conserto de peças, através de contratação de técnicos especializados em equipamentos odontológicos, etc.

5 - Os anexos onde se encontram instalados os consultórios odontológicos não apresentam quaisquer condições de utilização para o atendimento odontológico, visto que os mesmos ferem as Normas Técnicas da Vigilância Sanitária.

6 - Inexistência na SAS de carreira de cirurgião-dentista, técnico de higiene dental e atendente de consultório, impedindo que seja cumprido adequadamente um programa odontológico curativo.

7 - Diante das dificuldades de atendimento à população do entorno, devido aos perigos de se estar abrindo as creches para pessoas estranhas, não há como cumprir as determinações do Decreto nº 36.235, artigo 3º, parágrafo 3º (Decreto que instituiu o projeto Sorria).

8 - Para o atendimento de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos é prioritário o atendimento preventivo, o qual, se corretamente implantado, dispensa os consultórios” (vol. III, fl. 604).

Em face dessas constatações, é inegável inferir-se a conduta culposa dos agentes municipais na aquisição, utilização, conservação e manutenção dos equipamentos destinados à implementação do ‘Projeto Sorria’, instituído pela **Lei nº 11.852/95 e Decreto nº 36.235/96**, este revogado, em todos os seus termos, pelo **artigo 3º do Decreto nº 41.221/2001**.

A par disso, apurou-se negligência e/ou omissão nos seguintes procedimentos:

a) ausência da formalização do recebimento, por doação da contratada, de 03 (três) consultórios odontológicos;

b) na transferência do consultório da Creche Municipal da Penha para o CASA, em 1999;

c) na instalação de equipamentos do Município em seis creches conveniadas.

A AT-Engenharia constatou, de sua vez, vícios construtivos parciais em alguns anexos e falhas na conservação e manutenção de outros (fls. 731/742).

A despeito dessa gama de irregularidades, nada se fez em termos de apuração de responsabilidades, no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social, não se prestando o Decreto do Executivo a servir de escudo ou defesa de eventual conduta culposa, ainda que não eivada de má-fé, como o Ato também não exime os agentes públicos das faltas praticadas e de responder pelos prejuízos causados aos cofres públicos.

Aliás, o art. 178 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo, aprovado pela Lei nº 8.989/79, elenca, entre os deveres dessa categoria de servidores, o de **"zelar pela economia do material do Município e pela conservação do que for confiado à sua guarda ou utilização"** (inc. VIII), enquanto o art. 180 estabelece, em seu caput, textualmente, que:

> **"O funcionário responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições, sendo responsável por todos os prejuízos que, nessa qualidade, causar à Fazenda Municipal, por dolo ou culpa, devidamente apurados".**

Essa responsabilidade caracteriza-se, entre outras hipóteses listadas no parágrafo único do mesmo preceito:

> **"pelas faltas, danos, avarias e quaisquer outros prejuízos que sofrerem os bens e os materiais sob sua guarda ou sujeitos ao seu exame e fiscalização" (inc. III).**

Essas regras e comandos são claras, de sorte que não se pode afastar a responsabilidade dos agentes incumbidos da guarda e utilização dos bens públicos, bem assim de zelar pela sua manutenção e conservação, em razão de remanejamentos ocorridos no âmbito do Executivo, como aquele ditado pelo **Decreto nº 41.221/2004**, caso em que estaria consagrada a total irresponsabilidade daqueles que cometeram os atos ilícitos denunciados neste expediente, que reputo de alta gravidade.

Com essas considerações e o que mais consta dos presentes autos, julgo **PROCEDENTE** a Representação inicial, formulada pelo nobre vereador Carlos Neder, para os seguintes fins:

a) transmissão, à Secretaria de Negócios Jurídicos – SJ, do julgamento proferido, acompanhado dos respectivos votos, e instruídos de cópia da inicial, relatórios da Auditoria e pareceres da AT-Jurídica, PFM e SDG, para instauração de processo administrativo disciplinar e eventual apuração dos prejuízos causados ao Erário Público;

b) envio de cópias do Acórdão proferido e respectivos votos ao Autor da Representação, a Exma. Sra. Prefeita, à douta Presidência da Câmara Municipal e ao titular da Pasta representada, no caso, Secretaria Municipal de Assistência Social.

É o voto que submeto à elevada apreciação de meus ilustres pares.

TCM, 28 de julho de 2004.

MARIA DO CARMO PRANDINI DERMENJIAN
Conselheira Substituta

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relatora a Conselheira MARIA DO CARMO P. DERMENJIAN.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, em conhecer da representação formulada pelo Vereador Carlos Alberto Pletz Neder, por presentes os pressupostos de admissibilidade.

ACORDAM, outrossim, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto da Relatora, quanto ao mérito, em julgar procedente a representação, para os seguintes fins:

a) transmissão, à Secretaria de Negócios Jurídicos – SJ, do julgamento proferido, acompanhado dos respectivos votos e instruído de cópia da inicial, relatórios da Auditoria e pareceres da AT-Jurídica, Procuradoria da Fazenda Municipal e Secretaria-Diretoria Geral, para instauração de processo administrativo disciplinar e eventual apuração dos prejuízos causados ao Erário;

b) envio de cópias do Acórdão proferido e respectivos votos ao autor da representação, à Excelentíssima Senhora Prefeita, à douta Presidência da Câmara Municipal e ao titular da Pasta representada, no caso, Secretaria Municipal de Assistência Social.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA - Revisor, EDSON SIMÕES e EURÍPEDES SALES.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GIANFRANCESCO GENOSO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 28 de julho de 2004.

ANTONIO CARLOS CARUSO
Presidente

MARIA DO CARMO P. DERMENJIAN
Relatora