EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-004.698.03-21

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. AHM. Serviços laboratoriais. UNIFESP com interveniente. Improcedente a denúncia ofertada por funcionários. ACOLHIDO. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 24, XIII, Lei 8.666/93. Art. 60, § 2º, Lei 4.320/64. Art. 26, Lei 13.278/02.

Relatório e Voto englobado TC: 72.005.002.03-10.

2.693ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado 12.02.2014

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro EURÍPEDES SALES – Revisor, após vista que lhe fora concedida na 2.686ª S.O., ocasião em que votou o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator.

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 a execução parcial do Contrato 22/2003, relativamente ao período de janeiro a julho de 2003.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em julgar improcedente a denúncia ofertada pelos funcionários do Serviço de Patologia Clínica da Autarquia Hospitalar Municipal Regional do Tatuapé (atual Autarquia Hospitalar Municipal) – Carmen de Carvalho Ribeiro, RF 639.672.101 e outros –, com suporte nas conclusões alçadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, dando-lhe ciência presente Acórdão.

Participaram do julgamento os Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 14 de agosto de 2013.

EDSON SIMÕES – Presidente.

ROBERTO BRAGUIM – Relator.

RELATÓRIO ENGLOBADO

O **item I** da minha pauta **(TC nº 72.005.002.03-10)** versa sobre o exame do Contrato nº 022/2003, firmado entre a Autarquia Hospitalar Municipal Regional do Tatuapé – AHMRT, atual Autarquia Hospitalar Municipal e a Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, com a interveniência da Associação Fundo de Incentivo à Psicofarmacologia – AFIP, para a execução de serviços laboratoriais, de acordo com as normas do SUS, no valor inicial e estimativo de R$1.423.549,90 (um milhão, quatrocentos e vinte e três mil, quinhentos e quarenta e nove reais e noventa centavos).

Também em análise os Termos de Aditamento nºs 018 e 037/2003, o primeiro para fazer constar o número correto do Contrato – antes identificado como 05/03 -, dar nova redação aos itens III[1] e VII[2] da Cláusula Oitava e ao *caput*[3] da Cláusula Treze. Já o segundo prorrogou o ajuste por 06 (seis) meses, de 1º de julho a 31 de dezembro de 2003, com a emissão de Nota de Empenho no valor de R$1.278.000,00 (um milhão, duzentos e setenta e oito mil reais).

Por sua vez, o **item II** da minha pauta **(TC nº 72.004.698.03-21),** que tramita em conjunto, cuida do Acompanhamento da Execução do Contrato nº 022/2003.

Inicio relatando o TC nº 72.005.002.03-10 para apontar que o Contrato ora analisado foi firmado com dispensa de Licitação, na forma estabelecida no artigo 24, inciso XIII[4], da Lei Federal n.º 8.666/93, em razão da natureza jurídica da contratada.

Destaco, ainda, que a tramitação processual apresentou-se larga e tumultuada, razão pela qual me limitarei às manifestações mais importantes de cada Órgão.

---

[1] **Cláusula Oitava: "III –** efetuar o transporte do material coletado nas Unidades do Pronto Socorro Municipal 21 de Junho, Pronto Socorro Municipal Vila Maria Baixa e Pronto Socorro Municipal Dr. Lauro Ribas Braga para serem analisados nas dependências do Hospital Municipal Dr. Carmino Caricchio, com frequência mínima de 04 (quatro) vezes ao dia, nos horários das 7:00, 13:00, 18:00 e 23:00 horas, ou, em quando for solicitado, em caso de urgência".

[2] **Cláusula Oitava: "VII –** Respeitar as rotinas e normas gerais das Unidades da Autarquia Hospitalar Municipal Regional do Tatuapé".

[3] **Cláusula Treze:** ***caput:*** *"*Os pagamentos dos valores envolvidos neste contrato serão efetuados 30 (trinta) dias após a apresentação de cada fatura mensal de serviço, através de depósito na conta corrente nº 9069-7, agência 1898-8, Banco do Brasil".

[4] **Art. 24** - É dispensável a licitação:

XIII *- na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;*

Nessa disposição aponto que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle manifestou-se várias vezes nos autos, como a seguir exposto, opinando inicialmente pela irregularidade do Contrato pelos seguintes motivos:

a) extemporaneidade da emissão da Nota de Empenho, contrariando o artigo 60 da Lei nº 4.320/64;

b) montante da Nota de Empenho nº 256 correspondente a 214% (duzentos e quatorze por centos) acima do valor aproximado do Contrato, comprometendo a execução orçamentária da Autarquia;

c) publicação extemporânea do extrato do Contrato, sendo certo que o valor publicado diverge do apresentado no preâmbulo do termo contratual.

Considerou, ainda, o Termo de Aditamento nº 018/2003 regular com a ressalva de sua publicação extemporânea, o que teria infringido o artigo 26 da Lei nº 13.278/02, consignando, também, que o valor mensal contratado não conferia com o apresentado no Contrato.

Reputou, de outro lado, regular o Termo de Aditamento nº 037/2003 e, após os esclarecimentos prestados, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, às fls. 295/298, reviu o seu posicionamento para considerar todos os Ajustes irregulares, acrescentando a inexistência nos três de nexo causal entre a dispensa de licitação, a natureza da instituição, o objeto a ser contratado e a não execução do objeto contratual, com violação ao princípio da isonomia, pois os serviços poderiam ser executado por diversas instituições. Ponderou, em sua intervenção final (fls. 376/377), porém, que à vista de o TC nº 72.003.846.05-43, - que tratava de situação análoga no que tange ao nexo causal identificado entre a UNIFESP e à COLSAN -ter sido julgado regular à unanimidade perante a Segunda Câmara deste Tribunal, concluía pela regularidade da presente Contratação, com ressalva quanto à emissão extemporânea da Nota de Empenho.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, durante toda a instrução processual, manifestou-se pela irregularidade da Contratação, asseverando que no Estatuto Social da Associação Fundo de Incentivo à Psicofarmacologia – AFIP a prestação de serviços laboratoriais não constava como uma de suas atribuições, de modo que teria havido subcontratação para realizar o objeto contratual.

Discorreu ser a Associação a prestadora direta do serviço, consoante dispunha a sua Cláusula Sexta[5], e que esta situação maculava o Contrato, não se autorizando a dispensa pelo inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 porque esta exige a natureza "*intuitu personae"* do Ajuste, o que significava que ou a UNIFESP é que deveria prestar diretamente o serviço, ou que a

[5] **Cláusula Sexta** do Contrato: "As ações e serviços ora objetivados serão prestados diretamente por funcionários da AUTARQUIA e por profissionais da INTERVENIENTE, que atendam a todas as necessidades técnicas para a consecução dos exames, desde que de acordo com as condições estabelecias e aprovadas pelo Conselho Universitário da CONTRATADA".

Associação, dotada de autonomia administrativa, poderia fazê-lo, mas sem dispensa de licitação.

Aduziu, por fim, que ficou faltando a comprovação da documentação necessária à habilitação jurídica da Associação, razão pela qual não era possível saber se a Administração verificou a sua idoneidade.

Acrescentou que a emissão extemporânea da Nota de Empenho conduziu à irregularidade do Ajuste.

A Sra. Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo, por sua vez, em derradeira manifestação de fl. 382, ponderou que a época da celebração do Ajuste, a existência de decisões neste Tribunal no sentido da regularidade e a preservação do princípio da segurança jurídica levavam à proposta de acolhimento excepcional do Contrato em tela.

De sua parte, o Superintendente da Autarquia enviou, por primeiro, cópia dos Estatutos Sociais da UNIFESP e da Associação Fundo de Incentivo à Psicofarmacologia – AFIP. Em relação à emissão extemporânea da Nota de Empenho, asseverou que a Autarquia não possuía orçamento próprio na época da assinatura do Contrato, situação que mudou somente no exercício de 2003 com a implantação do sistema informatizado.

Até esse momento, a emissão das Notas de Reservas e de Empenhos consistia em deduzir manualmente do saldo de dotação os valores respectivos, sendo certo que o cadastramento da Nota de Empenho questionada foi informatizado extemporaneamente sem, contudo, ter havido dolo ou má-fé, já que havia saldo orçamentário para atender a despesa.

Defendeu, ainda, que o empenho da despesa foi prévio, consubstanciado no despacho do Sr. Superintendente da Autarquia, que era de 30 de dezembro de 2002.

Em relação ao montante da Nota de Empenho nº 256 ter sido 214% (duzentos e quatorze por cento) acima do valor aproximado do contrato, a Autarquia defendeu o não comprometimento da execução, isto porque foi efetuada a anulação, por intermédio da Nota nº 565, do valor de R$1.595.163,52 (um milhão, quinhentos e noventa e cinto mil, cento e sessenta e três reais e cinquenta e dois centavos) que, no entanto, não constou do processo, mas foi ratificado posteriormente.

Acrescentou que tal procedimento estava de acordo com o § 2º do artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64 que dispõe que "*será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar"* e que, neste caso, "*se a estimativa empenhada for maior que o valor exato, anula-se a parte referente à diferença, revertendo esta à dotação que onerou a despesa"* como ocorre *"in casu".*

No que se refere aos argumentos da Assessoria Jurídica de Controle Externo, arguiu não existir, de forma clara e objetiva, a previsão, no Estatuto da UNIFESP, para que ela desenvolvesse atividade precípua de gerência

na área da saúde relativamente à prestação de assistência médica. Ponderou, no entanto, que a UNIFESP era gestora de serviços de saúde vinculados diretamente ao atendimento da comunidade, destacando que ela gerenciava hospitais como o Hospital São Paulo e o Hospital Pirajussara.

Asseverou, ainda, que estes serviços eram executados por seus órgãos complementares e suplementares sendo, a Associação Fundo de Incentivo à Psicofarmacologia – AFIP, exemplo deste último. Concluiu ser regular a contratação direta fundamentada no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, não tendo ocorrido a subcontratação, porque a Contratada era a UNIFESP com a interveniência da Associação.

No que tange à ausência da documentação relacionada à habilitação jurídica e à regularidade fiscal ponderou que isto ocorreu devido à criação, no ano de 2002, das Autarquias Hospitalares que modificou substancialmente a sistemática até então adotada no âmbito da gestão da saúde do Município e que neste período de transição ocorreram dificuldades administrativas, entre elas, a juntada dos documentos em questão.

Apontou, ainda, que somente no final de 2002, pouco tempo depois da criação das Autarquias, é que os Contratos foram efetivamente para elas repassados, de modo que o período foi marcado por dificuldades organizacionais.

Também pontuou que, em meados de dezembro de 2002, a Secretaria Municipal de Saúde informou as Superintendências que somente se responsabilizaria pelos contratos – como o em debate - até o dia 31 de dezembro daquele ano, findo o qual a responsabilidade seria da Autarquia, de modo que outra alternativa não restou a esta que não repetir a mesma formatação ao "novo" Contrato e isto para não interromper os serviços prestados.

Regularmente intimado, o Sr. Henrique Carlos Gonçalves, responsável pelas irregularidades, deixou transcorrer "*in albis"* o prazo para defesa.

Por sua vez, a Associação Fundo de Incentivo à Psicofarmacologia – AFIP apresentou defesa às fls. 354/359 argumentando que é órgão suplementar da UNIFESP existindo, por isso, pertinência lógica entre os objetivos sociais da Contratada e da interveniente, e que realizava os serviços segundo as regras do SUS.

Ponderou que o Contrato *"sub judice"* foi firmado com base no princípio da supremacia do interesse público sobre o particular já que ocorreu na transição da gestão dos serviços de saúde, entre 2000 e 2001 e que, nesta época, havia parceria entre a UNIFESP e a Prefeitura de São Paulo para a prestação de tais serviços, razão pela qual era conveniente que houvesse continuidade nesse âmbito.

Apontou que a UNIFESP desenvolvia atividades de pesquisa e, também, prestação de serviços técnicos e hospitalares à comunidade e às instituições públicas. Sublinhou que a UNIFESP não contratou a Associação Fundo de Incentivo à Psicofarmacologia – AFIP terceirizando o serviço, o que foi

realizado pela Prefeitura de São Paulo, que dispensou a licitação dada às características peculiares e únicas existentes na relação UNIFESP/AFIP.

O Sr. Walter Manna Albertoni, - Reitor da UNIFESP -, por seu turno, defendeu a contratação direta e aduziu que o trabalho entre a Universidade e a Associação era único porque se prestava não somente a realizar serviços laboratoriais como, também, a atender aos cursos de especialização e extensão de especialistas voltados para a formação de profissionais.

A Procuradoria da Fazenda Municipal acompanhou *"in totum"* a manifestação da Sra. Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo e requereu o acolhimento do Contrato.

A Secretaria Geral, por fim, relevou as infringências relativas à intempestividade do despacho autorizatório, da emissão da Nota de Empenho e da insuficiência de recursos porque elas não comprometeram o Contrato ou a sua execução e sugeriu o acolhimento excepcional dos Ajustes.

Volto-me, agora, ao **item II** da pauta **(TC nº 72.004.698.03-21),** que trata da análise da execução parcial do Contrato nº 022/03.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, no relatório de fls. 35/44, inicialmente, considerou regular parte da execução, no montante de R$1.681.949,50 (um milhão, seiscentos e oitenta e um mil, novecentos e quarenta e nove reais e cinquenta centavos), relativamente ao período de janeiro a julho de 2003, ressalvadas falhas nos controles que especificou por necessitarem de aprimoramento, e irregular outra parte, no montante de R$9.095,97 (nove mil, noventa e cinco reais e noventa e sete centavos) referente à despesa realizada com exames de anatomia patológica.

Mencionada irregularidade foi retificada após manifestação da Autarquia que comprovou que os exames de anatomia patológica inseriam-se como "exames laboratoriais" sendo remunerados na tabela do Sistema de Informações Ambulatoriais SAI/SUS.

Em outra manifestação, após indagação da Assessoria Jurídica de Controle Externo sobre qual pessoa jurídica estaria fornecendo quitação pelos pagamentos efetuados pela Administração, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle esclareceu que eles eram pagos na conta da Associação Fundo de Incentivo à Psicofarmacologia - AFIP, sendo que apenas um pagamento foi efetuado à UNIFESP e transferido à interveniente.

Reputou, assim, ter havido ofensa à Cláusula Onze[6] do Contrato, razão pela qual retificou, novamente, seu entendimento, para considerar parcialmente irregular a execução. Em derradeiro parecer, reviu, mais uma vez seu posicionamento, agora alegando como paradigma a decisão proferida no TC nº 72.003.846.05-43, da Segunda Câmara deste Tribunal, que decidiu, à unanimidade,

---

[6] **Cláusula Onze** do Contrato: **"**A CONTRATADA receberá, mensalmente da AUTARQUIA, a importância referente aos serviços efetivamente executados, de acordo com os valores unitários de cada procedimento, previstos na Tabela do SAI/SUS do MINISTÉRIO DA SAÚDE".

julgar regulares o Contrato e o Termo Aditivo lá analisados, que tratavam de situação idêntica à ora debatida.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, manifestou-se pela irregularidade da execução pelo fato de o pagamento ter sido efetuado diretamente na conta da Associação Fundo de Incentivo à Psicofarmacologia – AFIP, o que desconfigurava a natureza *"intuitu personae"* da contratação fundamentada no inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 e caracterizava infringência à Cláusula Onze do Contrato.

A Sra. Assessora Jurídica Chefe ratificou a irregularidade da execução contratual, considerando, entretanto, em sua última intervenção, a época da celebração do Ajuste, a existência de decisões do Tribunal em sentido contrário e o princípio da segurança jurídica, sugeriu o acolhimento excepcional da execução em análise.

De sua parte, a Autarquia Hospitalar protocolizou petição esclarecendo as providências tomadas para a solução das falhas nos controles detectadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle. (fls. 145/146).

A Associação Fundo de Incentivo à Psicofarmacologia – AFIP defendeu ser órgão suplementar da UNIFESP à época da celebração do Contrato e, por esta razão, desenvolvia atividades relacionadas com o ensino e a pesquisa. Sustentou que os pagamentos realizados pela Prefeitura diretamente à interveniente – AFIP – foi a solução encontrada para possibilitar a continuidade da prestação dos serviços à comunidade em razão dos atrasos nos pagamentos mensais, que chegavam até a seis meses e que a Cláusula Segunda, alínea "a" do Termo de Cooperação celebrado entre a UNIFESP e a AFIP, em 26 (vinte e seis) de setembro de 2001, considerava esta última como fiel depositária dos recursos alocados pela UNIFESP.

O Reitor da UNIFESP, por sua vez, reiterou os mesmos argumentos desenvolvidos no TC nº 72.005.002.03-10.

A Procuradoria da Fazenda Municipal acompanhou o parecer da Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo e requereu o acolhimento da execução contratual, em homenagem ao princípio da segurança jurídica do ato administrativo.

A Secretaria Geral afirmou que os pagamentos foram efetuados diretamente à interveniente AFIP contrariando o dispositivo da dispensa de licitação resultando, pois, na irregularidade da execução contratual. Destacou, no entanto, que as diversas decisões do Plenário em sentido contrário levaram à superação de seu entendimento, razão pela qual propôs o acolhimento excepcional da execução parcial do Contrato.

Destaco, por fim, que em ambos os processos foi juntada cópia de denúncia feita por funcionários do Serviço de Patologia Clínica do Hospital Municipal do Tatuapé acerca do funcionamento, dos serviços prestados pela Associação Fundo de Incentivo à Psicofarmacologia – AFIP e da terceirização que acreditavam ter ocorrido no Hospital. Não obstante, de acordo com a análise da

Subsecretaria de Fiscalização e Controle, não há na denúncia evidências de comprometimento na execução contratual, cujos serviços eram prestados pela Associação.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

A primeira matéria debatida nos autos do **TC nº 72.005.002.03-10 (item I)** diz respeito a saber se a Associação Fundo de Incentivo à Psicofarmacologia – AFIP é *órgão suplementar* da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP e se há, entre tais órgãos, *pertinência lógica* para a primeira prestar serviços laboratoriais como interveniente do Contrato firmado entre a Universidade e a Autarquia Hospitalar Municipal.

O tema não é novo e já foi por mim enfrentado em outras oportunidades como nos TCs nºs 72.004.452.03-31, 72.003.575.04-27, 72.005.449.04-43, 72.001.949.05-05 e 72.004.621.03-05, nos quais ficou decidido, à unanimidade, que a Associação Fundo de Incentivo à Psicofarmacologia – AFIP é *órgão suplementar* da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, criada conforme previsão estatutária, que tem a função precípua de executar serviços laboratoriais, havendo, portanto, a pertinência lógica reclamada, cabendo à primeira a responsabilidade pela execução do Contrato, que será procedida pela Associação.

Sob este prisma, portanto, não há óbices para a contratação da Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP com fundamento no artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93, além de restar configurada a pertinência entre o ajuste celebrado e os fins sociais da contratada, vez que, por se tratar de Universidade, seus departamentos e órgãos só realizam atividades adequados aos seus fins.

Passo, agora, para a análise da irregularidade remanescente nos Relatórios da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e que diz respeito à emissão extemporânea da Nota de Empenho, uma vez que as demais já foram superadas no decorrer desta instrução processual.

Quanto a ela, dois argumentos me fazem acolher as justificativas apresentadas pela Autarquia Hospitalar.

O primeiro diz respeito à época em que o Contrato foi celebrado. Com efeito, o Ajuste fora firmado aos 30 (trinta) de dezembro de 2002 enquanto as modificações nas Autarquias, que passaram a ter orçamento próprio, ocorreram em 2003. Observa-se, pois, que o momento da assinatura do Contrato coincidiu com o período crítico da transição no Sistema de Saúde no Município, o que provocou, sem culpa da Autarquia, atraso nas publicações das Notas de Reserva e de Empenho, sendo certo que foi necessário um lapso de tempo para a devida acomodação dos novos procedimentos.

Em segundo lugar, há que se ressaltar que o despacho da reserva e da emissão da Nota de Empenho data de 30 de dezembro de 2002 (fl. 11),

mesmo dia do início da vigência do Contrato nº 022/03, o que por si só é suficiente para relevar a falha.

No que tange à execução contratual, tratada no **TC nº 72.004.698.03-21 (item II)**, os Órgãos Técnicos, em suas derradeiras manifestações, opinaram pelo seu acolhimento excepcional, em razão da decisão proferida nos autos do TC nº 72.003.846.05-43, da Segunda Câmara e de Relatoria do nobre Conselheiro Maurício Faria, que julgou regular à unanimidade a execução em hipótese idêntica à ora examinada. Assim, em nome do princípio da segurança jurídica e por haver decisões precedentes nesta Casa, propôs o acolhimento da execução parcial examinada.

Diante da instrução dos dois TCs analisados, concluo que a execução, nos limites examinados, deve ser acolhida por ser regular. E isto porque, conforme já patenteado no Contrato houve a pertinência lógica reclamada, apresentando-se a Interveniente como órgão suplementar da Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP, permitindo-se, pois, que o pagamento das despesas sejam efetuadas na conta da Interveniente, que só pode agir de acordo com a determinação da Contratada.

Do exposto e na linha das decisões precedentes, julgo regulares o Contrato nº 022/03, os Termos de Aditamento nºs 018 e 037/2003 e acolho a execução parcial do Contrato relativamente ao período de janeiro a julho de 2003.

Dou, por fim, pela improcedência da denúncia ofertada nos dois TCs, com suporte nas conclusões alçadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

Encaminhe-se ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo dando-lhe ciência do decidido nestes autos.

É como voto. **(2.686ª S.O.)**