

TC/005608/2020

Objeto: Contrato de Gestão / Processo Seletivo - Gerenciamento e execução das ações e serviços de saúde em unidades de saúde da rede assistencial dos distritos administrativos: Jardim Paulista, Pinheiros, Alto de Pinheiros, Itaim Bibi da Supervisão Técnica de Saúde (STS) Lapa/Pinheiros e Chamamento Público para seleção de organização social para gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da rede assistencial dos distritos administrativos: Jardim Paulista, Pinheiros, Alto de Pinheiros, Itaim Bibi da Supervisão Técnica De Saúde (STS) Lapa/Pinheiros

Interessado(s): Secretaria Municipal da Saúde (*), Associação Saúde da Família, Wilson Modesto Pollara, José de Filippi Junior, Alexandre Rocha Santos Padilha, Edson Aparecido Dos Santos, Celia Cristina Pereira Bortoletto, Lucia de Fátima Luna Mota, Rosana Marques Ferro, Adaildes Fernandes Pinheiro Zilli, Regiane de Santana Piva, Eduardo Augusto Trentino

Relator: Eduardo Tuma

Competência: PLENO

SENHORA ASSESSORA JURÍDICA SUBCHEFE

Tratam os presentes autos de Análises do Processo de Seleção nº 022/2014-SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão nº R 016/2015-SMS/NTCSS, firmado pela Secretaria Municipal da Saúde (SMS) e pela Organização Social Associação Saúde da Família (ASF), e dos Termos de Aditamento 01 a 38, firmados no período de 2015 a 2020.

O objeto do Contrato é o gerenciamento e a execução das ações e serviços de saúde em Unidades de Saúde da Rede Assistencial dos Distritos Administrativos Jardim Paulista, Pinheiros, Alto de Pinheiros, Itaim Bibi da Supervisão Técnica de Saúde (STS) Lapa/Pinheiros.

A Coordenadoria IV elaborou Relatório de Análise de Procedimento de Seleção (peça 25), Relatório de Análise de Contrato de Gestão (peça 26) e Relatórios de Análise de Termo Aditivo a Contrato de Gestão (peças 27 a 64), todos com apontamentos de irregularidades.

Após manifestações da Origem, a Auditoria considerou solucionados alguns dos apontamentos referentes às análises dos TAs e manteve os demais (peça 120). Esta Assessoria Jurídica manifestou-se (peças 122 e 123) e, além de sugerir a intimação dos responsáveis e da OS, destacou os apontamentos de caráter fático e técnico da Auditoria e entendeu que seria possível superar as infringências relativas à inadequação do elemento de despesa.

Por determinação do Conselheiro Relator (peça 124), foram intimados os responsáveis indicados nos Relatórios, para ciência e manifestação. Manifestaram-se o Sr. José De Filippi Júnior (peças 154 a 159), regularmente representado (peça 155), a Associação Saúde da Família (peças 160 a 171), regularmente representada (peça 161), a Secretaria Municipal da Saúde, com documentos subscritos pelo Sr. Eduardo Augusto Trentino (peça 172), pela Sra. Regiane de Santana Piva (peça 173) e pela Sra. Lúcia de Fátima Luna Motta (peça 174). Os demais interessados não se manifestaram naquela oportunidade (peças 146 e 176). A Auditoria manifestou-se (peça 179), com superação de alguns dos apontamentos e manutenção da maioria deles.

Por determinação do Conselheiro Relator (peça 180), os autos retornaram a esta Assessoria Jurídica para manifestação. Naquela oportunidade (peça 181), esta Assessoria Jurídica reiterou os termos da manifestação anterior e concluiu pela irregularidade dos atos analisados. Anotou:

“Mas a justificativa apresentada limitou-se a afirmar que o Contrato de Gestão almejado substituiria diversos convênios e outros instrumentos de entidades diversas que estavam atuando numa mesma micro região; a nova contratação, portanto, daria maior racionalidade e melhor controle aos serviços a serem prestados. Entendo que a

justificativa apresentada é insuficiente por não considerar todas as alternativas para a gestão e execução dos serviços.

(...)

Quanto às alegações relacionadas à configuração das responsabilidades dos agentes públicos, anoto que não foram realizadas, até o presente momento, as individualizações das condutas dos agentes. Portanto, neste momento da instrução processual, não é possível emitir opinião conclusiva.”

A Assessora Jurídica Subchefe consignou (peça 182):

“Sem prejuízo, quanto ao apontamento relacionado à fragilidade da justificativa quanto à vantajosidade na adoção do modelo do contrato de gestão em comparação com a administração direta dos serviços de saúde (item 5.1 da peça 25), anoto que este Tribunal de Contas tem fixado o entendimento de que a opção reflete uma escolha da Administração, sem afastar o dever de motivação e de aperfeiçoamento contínuo dos procedimentos para a escolha da entidade parceira e da própria parceria entre o Município e as Entidades do Terceiro Setor da área da saúde, o que, à critério de Vossa Excelência, pode demover o referido apontamento.

(...)

Por derradeiro, em acréscimo a tudo quanto considerado no parecer que antecede esta manifestação, entendo que a Sr. José de Filippi Júnior (peças 154 a 159) foi arrolado pela Coordenadoria II (p. 25, fl. 13) o que, em princípio, o legitima a figurar no presente processo, inclusive para garantia do contraditório e da ampla defesa, sendo que eventual atribuição de responsabilidade e/ou consequências deverá ser avaliada no momento do julgamento, de modo adstrito aos atos por ele praticados.”

Posteriormente, veio aos autos manifestação da Sra. Rosana Marques Ferro (peça 188). Esclareceu que figurou como autoridade responsável apenas na formalização dos Termos Aditivos nºs 11 a 15 e que tal competência foi delegada, em caráter excepcional e transitório. Alegou que não houve prejuízo ao erário, desídia, dolo, culpa ou má-fé. Pediu que o Contrato e os

referidos Termos Aditivos sejam declarados regulares. Apresentou argumentações quanto às questões de apreciação essencialmente técnica. Afirmou:

“Nesta questão, apesar de não haver análise expressa no parecer jurídico do processo administrativo, como já dito, os documentos foram analisados em conjunto com os Departamentos de Contrato de Gestão e a Assessoria Jurídica, sendo que esta última analisou tacitamente, naquela época, quando da formalização dos termos.

(...)

Assim, tal equívoco pode ser sanado, tendo em vista que a Assessoria Jurídica ao tomar conhecimento da irregularidade, através da fiscalização, atendeu prontamente à conclusão da Equipe de Fiscalização e Controle do TCM/SP através da emissão do parecer jurídico específico para aprovar as minutas necessárias, na intenção de regularizar formalmente o processo, como se comprova através dos anexos (Documento 7 – Parecer Jurídico) e (Documento 8 – Minutas analisadas).”

Sustentou que a legislação municipal exige a apresentação dos documentos referentes à aprovação do Conselho de Administração da OS apenas no momento da contratação. Indicou que, quanto à intempestividade do despacho de autorização, que houve necessidade de aguardar a disponibilidade documental e orçamentária. Informou que o despacho foi publicado no DOC. Entendeu que a decisão a ser proferida deve considerar as reais dificuldades do gestor.

A Auditoria manifestou-se (peça 191), com ratificação dos apontamentos.

Por determinação do Conselheiro Relator (peça 192), os autos retornaram a esta Assessoria Jurídica para análise dos apontamentos sob o aspecto jurídico.

Passo a me manifestar. Consigno que os apontamentos dos Relatórios de Análises, bem como os esclarecimentos da Origem e dos interessados, foram analisados sob o aspecto jurídico em duas oportunidades (peças 122/123 e 181/182). Nesta oportunidade, permito-me reiterar integralmente os termos da manifestação anterior (peça 181) e manifestar-me quanto aos aspectos jurídicos dos apontamentos impugnados pela defesa da Sra. Rosana Marques Ferro.

1- Despacho de autorização

A Auditoria fez apontamentos semelhantes relativos aos Termos Aditivos nºs 11 a 15. Indicou que a análise prévia da Assessoria Jurídica não contemplou a Minuta do Termo Aditivo, que não havia sido disponibilizada. A alegação da defesa é que a Assessoria Jurídica da Origem tinha conhecimento tácito da Minuta. A ausência da análise prévia da Minuta implica infringência ao disposto no art. 24, §2º, do Decreto Municipal nº 52.858/11.

Constatou-se a ausência de comprovação de aprovação do Termo Aditivo pelo Conselho de Administração da OS. A defendente sustentou que a exigência só se aplica ao momento da contratação. Conforme dispõe o art. 19, inciso III, do Decreto Municipal nº 52.858/11, é exigido, previamente à contratação, aprovação do Conselho de Administração da OS, em parecer circunstanciado. Entendo que, para um Termo Aditivo que altera o Plano de Trabalho e, consequentemente, os custos incorridos pela entidade, a exigência é também aplicável.

Verificou-se que o despacho de autorização foi intempestivo, uma vez que exarado após o início da vigência estabelecida para o aditamento. A responsável alegou que não havia disponibilidade documental e

orçamentária. Houve descumprimento das disposições do art. 19, inciso IV, do Decreto Municipal nº 52.858/11.

2- Demais alegações

Os demais apontamentos impugnados na defesa da Sra. Rosana trataram de questões cuja apreciação é predominantemente técnica. Quanto à ausência de dolo, culpa, má-fé ou desídia, anoto que os elementos subjetivos das condutas dos agentes não foram avaliados nos autos.

A defendente pediu que sejam consideradas as reais dificuldades enfrentadas pelo gesto. Consigno que, em minha opinião, aplicam-se a todas as decisões proferidas no âmbito do Controle Externo as disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e os princípios atinentes à matéria. Cabe ao Órgão Julgador a ponderação de todos os elementos fáticos e jurídicos contidos neste processo.

CONCLUSÃO

Do exposto, opino pela irregularidade do Processo de Seleção nº 022/2014-SMS.G/NTCSS, do Contrato de Gestão nº R 016/2015-SMS/NTCSS, firmado pela Secretaria Municipal da Saúde (SMS) e pela Organização Social Associação Saúde da Família (ASF), e dos Termos de Aditamento 01 a 38, firmados no período de 2015 a 2020.

É o que submeto à apreciação de Vossa Senhoria.

São Paulo, 27 de março de 2024

Vera Lúcia Braga Cocco
Auditora de Controle Externo
OAB/SP nº 252.302

VLBC/