JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-003.454.01-60

ANÁLISE. CONVÊNIO. TERMOS ADITIVOS. SMS. Desenvolvimento de ações. Implantação e/ou implementação. Programa de Saúde da Família. SUS/SP. Serviços essenciais. Remessa extemporânea relevada. Res. 04/96. Arts. 2º e 116, § 1º, I, Lei 8.666/93, art. 24, lei 8.080/90, art. 199, § 1º CF. ACOLHIDOS. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

TCs citados nºs: 72.004.227.01-33 e 72.004.837.02-45

Legislação citada: Art. 2º e 116, § 1°, I, Lei n° 8.666/93. Art. 199, § 1º, CF.Art. 24, Lei 8.080/90. Res. 04/96.

2.612ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado em: 19.07.2012.

A C Ó R D Ã O

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 relevar a remessa extemporânea dos Termos Aditivos 024/2001 e 040/2002, contrariando o que dispõe a Resolução 04/96, por sua natureza formal, e em acolher o convênio e os termos de aditamento, tendo em vista a natureza dos serviços prestados e a idoneidade da conveniada, a ausência de prejuízo, dolo, má-fé ou culpa por parte dos agentes.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal da Saúde – SMS que, doravante, observe rigorosamente os dispositivos legais atinentes aos convênios, sob pena de responsabilidade dos agentes que os desatenderem.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor "ad hoc" e YARA TACCONI.

Ausente o Conselheiro EURÍPEDES SALES – Revisor, por motivo previamente justificado.

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

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 09 de maio de 2012.

EDSON SIMÕES – Presidente.

ROBERTO BRAGUIM – Relator.

RELATÓRIO

Cuida-se da análise do Convênio n° 05/2001 e dos Termos Aditivos n°s 04, 05, 20, 24 e 37 todos de 2001, 10, 40 e 56 de 2002, firmados entre a Secretaria Municipal de Saúde – SMS e a Casa de Saúde Santa Marcelina, para prestação de serviços relativos ao desenvolvimento do Programa de Saúde da Família, do Sistema Único de Saúde/SP, nos valores apontados nos respectivos instrumentos.

Primeiramente, destaco que os recursos necessários ao atendimento dos objetivos fixados seriam repassados mediante Aditamentos, daí se originando diversos Termos Aditivos, que tiveram por escopo os objetivos:

a) Termo Aditivo nº 04/01: implantação das equipes de saúde da família, com a contratação de Agentes Comunitários de Saúde. Valor: R$ 1.870.665,00 (um milhão, oitocentos e setenta mil, seiscentos e sessenta e cinco reais);

b) Termo Aditivo nº 05/01: implantação de uma unidade com 6 (seis) equipes no Distrito de Vila Curuçá. Valor R$ 1.019.490,00 (um milhão, dezenove mil, quatrocentos e noventa reais);

c) Termo Aditivo nº 20/01: alteração do Termo Aditivo nº 05/01, para correção dos números das Notas de Empenho;

d) Termo Aditivo nº 24/01: modificação do Termo Aditivo nº 05/01, para correção do valor do Termo, que é de R$ 1.036.800,00 (um milhão, trinta e seis mil e oitocentos reais); e retirratificação do Termo Aditivo 20/01, para citar o número correto do Termo alterado, que é o nº 05/01;

e) Termo Aditivo nº 37/01: liberação de verba de investimentos, no montante de R$ 731.120,00 (setecentos e trinta e um mil, cento e vinte reais), para reformas, ampliações e aquisições de equipamentos para unidades da região;

f) Termo Aditivo nº 10/02: alteração do número da dotação onerada;

g) Termo Aditivo nº 40/02: prorrogação da vigência do ajuste, por 12 (doze) meses;

h) Termo Aditivo nº 56/02: liberação de verbas de R$ 7.756.560,00 (sete milhões, setecentos e cinquenta e seis mil, quinhentos e sessenta reais) para a contratação de 51 (cinquenta e uma) equipes de Saúde da Família; de R$ 2.800.000,00 (dois milhões e oitocentos mil reais) para reforma de unidades; de R$ 336.000,00 (trezentos e trinta e seis mil reais) para implantação de unidades; e de R$ 825.000,00 (oitocentos e vinte e cinco mil reais) para aquisição de móveis e equipamentos.

Inicialmente, o Convênio e os Termos Aditivos foram considerados regulares pelos Auditores deste E. Tribunal, ressalvando-se a falta de valor e dotação orçamentária no Convênio e a remessa extemporânea dos Termos Aditivos n° 024/01 e nº 040/02, em desacordo com a Resolução 04/96.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, considerou que os instrumentos encontravam-se regulares, todavia, assinalou que os prazos de contratação das equipes excederam em muito o estipulado no artigo 108 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e no artigo 3º da Lei Municipal 10.793/89. Isso porque, conforme entendimento dos artigos citados, as contratações de pessoal para atendimento de excepcional interesse público devem ser feitas pelo tempo estritamente necessário, observado o prazo máximo de 12 (doze) meses.

Cumprindo minha determinação, a Secretaria Municipal da Saúde prestou informações, sustentando que a contratação dos profissionais das equipes do Programa de Saúde da Família, bem como daqueles que trabalharam de forma articulada a essas equipes, não foram feitas em caráter temporário, mas sim regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho.

De posse desses argumentos, o Órgão Técnico manteve seu posicionamento pela regularidade dos instrumentos, contudo, mencionou o atraso na remessa de documentação e, ainda, salientou que as despesas com operacionalização, realizada através da terceirização dos serviços, por meio de pessoa jurídica desvinculada da Administração, devem onerar o elemento de despesa “Outros Serviços de Terceiros”.

Na sequência, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, acompanhada pelo Assessor Jurídico Chefe, acerca dos esclarecimentos prestados, entendeu que os procedimentos adotados, no caso em tela, comprometeriam o acolhimento dos ajustes “sub examine”.

A Área Jurídica destacou, ainda, que a Casa de Saúde Santa Marcelina estabeleceu o presente Convênio com a Prefeitura de São Paulo

para promover o desenvolvimento de ações visando à implantação e/ou implementação de Ações em Saúde da Família, do Sistema Único de Saúde/SP.

No entanto, assinalou que as palavras “implantação” e “implementação” são capazes de abarcar um conteúdo genérico e, como consequência, o desvirtuamento da prestação dos serviços. Sustentou, ainda, não ser possível aceitar que a verba destinada ao pagamento de uma entidade conveniada, que tenha por objetivo a prestação de serviços de saúde, sirva para cobrir despesas com reformas, ampliações e aquisições de equipamentos e móveis, serviços esses cujos prestadores são terceiros sem qualquer ligação com a entidade conveniada, caracterizando violação ao artigo 2° da Lei Federal n° 8.666/93. Entendeu, também, que as contratações de profissionais pela conveniada não atende às normas legais vigentes, constituindo terceirização de mão de obra, vez que aquela não possuía o número de profissionais necessário à prestação dos serviços.

No prazo legal, sobreveio defesa do Senhor Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho, Secretário Municipal de Saúde à época dos fatos. Alegou, em síntese, que os planos de trabalho em que se baseavam os convênios e respectivos termos aditivos eram elaborados em parceria com diversas instituições filantrópicas dentre as quais a Casa de Saúde Santa Marcelina, sendo todo esforço voltado à preservação do interesse público.

Sustentou, ainda, no que diz respeito aos Termos Aditivos n° 037/01 e n° 056/02, que também foi adotado o mesmo e cauteloso procedimento, ou seja, primeiramente se identificaram as necessidades e, em seguida, desenvolveu-se o plano de trabalho, com base no qual se formalizaram os referidos aditamentos ao Convênio em análise. Asseverou que a Casa de Saúde Santa Marcelina fez a seleção prévia de fornecedores, dando sempre preferência à contratação daqueles que garantissem, ao mesmo tempo, qualidade dos serviços e menor preço. Enfatizou, ainda, que todos os bens permanentes adquiridos pela entidade parceira foram incorporados ao patrimônio da Prefeitura do Município de São Paulo. Aduziu que os procedimentos adotados garantiram a observância dos princípios da moralidade, impessoalidade e da eficiência. Por fim, pugnou pelo acolhimento dos instrumentos em análise, bem como de todas as despesas deles decorrentes.

Em razão dessas alegações, a Assessoria Jurídica de Controle Externo reafirmou sua opinião já exarada anteriormente.

A Douta Procuradoria da Fazenda Municipal, por seu turno, requereu o acolhimento dos Ajustes, ou subsidiariamente, a aceitação dos seus efeitos financeiros.

A Secretaria Geral, encerrando a instrução, acompanhou as ponderações da Assessoria Jurídica de Controle Externo, no sentindo de que os procedimentos adotados, no caso em tela, comprometem o acolhimento do Convênio

e de seus Termos Aditivos. Desta forma, opinou pela irregularidade e consequente não acolhimento dos Instrumentos.

É o relatório.

VOTO

Registre-se, inicialmente, que a Secretaria Municipal da Saúde - SMS e a Casa de Saúde Santa Marcelina atuam como partícipes para a prestação de serviços de assistência à saúde da população mais necessitada.

Não é demais lembrar que os Convênios Administrativos não são uma simples forma de repasse de verbas a entidades públicas e privadas, sem qualquer controle no alcance de seus objetivos e na prestação de contas. São, ao contrário, instrumentos essenciais para Administração Pública no exercício de suas ações institucionais.

Infere-se, portanto, a ideia básica de conjugação de esforços comuns para a realização de atividade de interesse público a que o empenho isolado dos envolvidos não seria possível.

No caso presente, o Convênio em exame atingiu seus objetivos, refletindo a efetiva prestação de relevante serviço público ao Município.

Feitas essas considerações, inegável que o Convênio e os Termos Aditivos de n°s 04/01, 037/01 e 056/02, apresentaram impropriedades, mencionadas no relatório, em afronta ao disposto nos artigos 2º e 116, parágrafo 1°, inciso I, da Lei Federal n° 8.666/93.

Todavia, “in casu”, inclino-me a aceitar as justificativas da Secretaria Municipal de Saúde, uma vez que os serviços prestados pela Casa de Saúde Santa Marcelina constituem serviços essenciais, cuja interrupção causaria sérios danos ao atendimento à saúde da população.

Nessa linha, acerca da legalidade de se proceder à terceirização de serviços, verifica-se que a execução de forma terceirizada desses serviços teria por fim garantir a continuidade da prestação de ações de saúde, constituindo mútua colaboração para alcance de objetivo comum.

Com efeito, o artigo 199, § 1º, da Constituição Federal estabelece que:

> *"as instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante* ***contrato de direito público*** *ou*

> ***convênio**, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos."*
>
> Daí porque o artigo 24 da Lei n° 8.080/90 prescreve:
>
> *"quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde – SUS poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada."*

É preciso lembrar que a implantação do Programa de Saúde da Família no Município teve início logo após a extinção do Plano de Atendimento à Saúde – PAS, constituindo experiência inovadora, que se concretizou mediante parcerias com diversas entidades filantrópicas.

O modelo escolhido sofreu, ao longo do tempo, alterações e adaptações, com o objetivo de alcançar o fim almejado, sem descaracterizar o Programa, sendo as imperfeições constatadas corrigidas durante a execução do Convênio.

Dessa forma, as impropriedades verificadas merecem ser examinadas sob os aspectos da preservação do interesse público e da utilização dos recursos no desenvolvimento do Programa.

Esta argumentação, aliás, já foi por mim explanada nos TCs nºs 72.004.227.01-33 e 72.004.837.02-45, que também versavam sobre a implantação do Programa em outras unidades de saúde, sendo analisadas pelo Egrégio Plenário.

No que concerne à extemporânea remessa dos Termos Aditivos n°s 024/01 e 040/02, contrariando o que dispõe a Resolução 04/96, relevo a falha, por sua natureza formal, com determinação à Contratante para não mais as repetir.

Ante o exposto, considerando a natureza dos serviços prestados e a idoneidade da conveniada, a ausência de prejuízo, dolo, má-fé ou culpa por parte dos agentes, ACOLHO o Convênio e os Termos de Aditamento, relevando as impropriedades apontadas.

Determino, porém, à Secretaria Municipal da Saúde que, doravante, observe rigorosamente os dispositivos legais atinentes aos Convênios, sob pena de responsabilidade dos agentes que desatenderem à determinação.