TC nº 72-003.617.01-22

ANÁLISE. CONVÊNIO. TERMOS ADITIVOS. SMS. Implantação e implementação do Programa Saúde da Família. SUS/SP. ACOLHIDOS. Votação unânime.

TC citado: 72-004.227.01-33.

Legislação citada: Art. 2º, Lei 8.666/93.

2.660ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado 29.08.2013

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, considerando que as impropriedades verificadas merecem ser examinadas sob os aspectos da preservação do interesse público e da utilização dos recursos no desenvolvimento do Programa e levando em conta a natureza dos serviços prestados e a idoneidade da conveniada e mais a ausência de prejuízo, dolo, má-fé ou culpa, em acolher o Convênio 07/2001 e os Termos de Aditamento 008 e 030 de 2001 e 03 e 017 de 2002, relevando as impropriedades constatadas.

Participaram do julgamento o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Revisor "ad hoc", votando o Conselheiro Presidente EDSON SIMÕES, para efeito de "quorum", nos termos do artigo 26, inciso IX, alínea "d", c/c o artigo 154, "caput", ambos do Regimento Interno desta Corte.

Ausentes os Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor e DOMINGOS DISSEI, por motivo previamente justificado.

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

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 06 de março de 2013.

EDSON SIMÕES - Presidente, com voto.

ROBERTO BRAGUIM – Relator.

RELATÓRIO

Cuida-se da análise do Convênio n° 07/2001 e dos Termos Aditivos n°s 008 e 030 de 2001, 03 e 017 de 2002, firmados entre a Secretaria Municipal da Saúde - SMS e a Organização Santamarense de Educação e Cultura - OSEC, para desenvolvimento de ações que visem à implantação ou implementação de Ações em Saúde da Família, do Sistema Único de Saúde/SP, nos Distritos de Cidade Dutra e Grajaú, no valor inaugural de R$ 11.110.237,96 (onze milhões, cento e dez mil, duzentos e trinta e sete reais e noventa e seis centavos).

Primeiramente, destaco que, consoante disposto na Cláusula Terceira do Ajuste, os recursos necessários ao atendimento dos objetivos fixados seriam repassados, obedecidos os mecanismos de controle físico-financeiro e mediante Aditamentos, daí se originando quatro Termos Aditivos, que tiveram por escopo:

I) Termo Aditivo n° 008/01: implantação das Equipes de Saúde da Família, no valor de R$ 2.227.028,34 (dois milhões, duzentos e vinte e sete mil, vinte e oito reais e trinta e quatro centavos);

II) Termo Aditivo n° 030/01: liberação de verba de investimentos, ampliações e aquisição de equipamentos para as Unidades Alcina Pimentel Pizza, Jardim Três Corações, Marsilac e Parelheiros, no valor de R$ 210.900,00 (duzentos e dez mil e novecentos reais);

III) Termo Aditivo n° 003/02: contratação de Equipes de Saúde da Família para os Distritos de Saúde Grajaú e Parelheiros, no valor de R$ 405.130,00 (quatrocentos e cinco mil, cento e trinta reais);

IV) Termo Aditivo n° 017/02: alteração da numeração da dotação orçamentária a ser onerada.

Inicialmente, o Convênio e o Termo Aditivo n° 008/01 foram considerados regulares pelos Auditores deste Tribunal, permanecendo dúvida essencialmente quanto à legalidade da Cláusula Terceira do mencionado Ajuste, que disciplina o repasse de recursos financeiros ao Conveniado mediante Termos Aditivos, o que deveria ser enfrentado pela área jurídica.

Assim sendo, a Assessoria Jurídica de Controle Externo foi acionada e considerou que o Convênio e o Aditamento citado encontravam-se regulares e, ainda, no que se refere à Cláusula Terceira, concluiu estar ela em conformidade com o disposto no artigo 116, incisos IV e V da Lei Federal[1] nº 8.666/93 e no artigo 113 da Lei Municipal nº 10.544/88[2].

---

[1] **Art. 116** - Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.
IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
V - cronograma de desembolso;

[2] **Art. 113** – Os convênios e consórcios, celebrados pela Administração direta ou indireta do Município, com entidades públicas ou particulares, regem-se pelos disposto nesta lei, no que couber.

Na sequência, com a juntada dos demais Termos de Aditamento, o Órgão Técnico e a Assessoria Jurídica de Controle Externo concluíram de igual modo por sua regularidade, no que foram acompanhados pela Procuradoria da Fazenda Municipal.

Nesse passo, e em fase de saneamento, solicitei esclarecimentos das áreas técnicas, indagando: se o Convênio em julgamento prescindia de autorização legislativa; se não se configurou terceirização de mão de obra e se os gastos decorrentes ultrapassaram os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em primeiro lugar, a Coordenadoria IV analisou os quesitos e não apontou qualquer problema capaz de gerar a irregularidade do Convênio e dos Aditivos em exame.

Por sua vez, a Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu pertinente retomar a discussão quanto à regularidade do Termo Aditivo n° 030/01, que tem por objeto a liberação de verba de investimento para reformas, ampliações e aquisições de equipamentos para as unidades especificadas. Assinalou, em síntese, que as palavras “implantação” e “implementação” são capazes de abarcar um conteúdo genérico e como consequência o desvirtuamento da prestação dos serviços. Destacou, ainda, não ser possível aceitar que a verba destinada ao pagamento de uma entidade conveniada, que tenha por objetivo a prestação de serviço de saúde, sirva para pagar despesas com reformas, ampliações e aquisições de equipamentos e móveis, serviços esses cujos prestadores são terceiros sem qualquer ligação com aquela, caracterizando violação ao disposto no artigo 2° da Lei n° 8.666/93[3].

Diante desses apontamentos, determinei a intimação do Senhor Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho, Secretário Municipal da Saúde à época dos fatos, que apresentou defesa alegando, 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 Organização Santamarense de Educação e Cultura, e que todo esforço era voltado à preservação do interesse público. Salientou o caráter inovador do modelo implantado, o que reclamou a participação em conjunto do Poder Público e das instituições.

Sustentou, ainda, no que diz respeito ao Termo Aditivo n° 030/01, 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. Asseverou que se fez a seleção prévia de fornecedores, dando sempre preferência à contratação daqueles que garantissem, ao mesmo tempo, qualidade e menor preço.

---

[3] **Art. 2º** - As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Enfatizou que todos os bens permanentes adquiridos pela entidade parceira foram incorporados ao patrimônio da Prefeitura, sendo certo 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 das despesas deles decorrentes, considerando sobretudo a inexistência de qualquer prejuízo para o Erário.

Com a juntada do documento de fls. 202/203 a Equipe Técnica constatou que restou alterada a redação da Cláusula Terceira do Convênio, para regulamentar a incorporação dos bens adquiridos pelas Entidades ao patrimônio da Municipalidade, enquanto a Assessoria Jurídica reiterou seu posicionamento anterior, propondo sejam reconhecidos os efeitos financeiros dos ajustes, tendo em vista inexistir notícia de prejuízo ao Erário.

Devidamente oficiada, conforme proposta da Procuradoria da Fazenda Municipal expressada às fls. 212/213 e acolhida, a Secretaria Municipal da Saúde apresentou novos esclarecimentos, alegando, em resumo, que todas as aquisições de bens e contratações de serviços realizadas pela entidade conveniada eram precedidas de procedimentos de cotação de preços, de forma a garantir a observância dos princípios que regem a Administração Pública, e que as impropriedades apontadas não tiveram força para macular os ajustes.

Acerca dos esclarecimentos prestados, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, em última manifestação, apontou que o Convênio em causa foi encerrado em 1º 06.2004 e que não fora realizada a prestação de contas finalizadora e incorporados ao patrimônio público os bens móveis adquiridos com recursos dele provenientes, no total de R$ 218.912,95 (duzentos e dezoito mil, novecentos e doze reais e noventa e cinco centavos).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, igualmente, em derradeira intervenção, manteve sua conclusão anterior, por entender que não foi trazido nenhum fato novo capaz de alterar os pareceres precedentes. E, ainda, com relação à constatação da Coordenadoria IV, referente às incorporações patrimoniais, entendeu tratar-se de questão relacionada à própria execução do Convênio.

A seu turno, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento dos Ajustes, pois as falhas apontadas têm natureza formal, propondo, subsidiariamente, a aceitação dos seus efeitos financeiros e patrimoniais, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

De sua parte, a Secretaria Geral acompanhou as manifestações dos Órgãos Técnicos, e, em especial, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, manifestando-se pela irregularidade do Termo Aditivo n° 030/01, com a possibilidade de reconhecimento dos efeitos financeiros produzidos, tendo em conta o tempo decorrido e a ausência de apontamento de prejuízo ao Erário.

É o relatório.

VOTO

A matéria tratada nestes autos não é nova, tendo sido enfrentada por esta Casa outras vezes.

E como tenho ressaltado em várias oportunidades, os Convênios Administrativos não são uma simples forma de repasse de verbas a entidades públicas ou 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.

Decorre daí 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.

Mais precisamente na hipótese de implantação do Programa de Saúde da Família no Município mostra-se importante lembrar a situação que se afigurava à época, com a extinção recente do Plano de Atendimento à Saúde – PAS, e com a experiência inovadora que o seguiu, concretizada na celebração de parcerias com diversas entidades filantrópicas.

No caso presente, o Convênio em exame, lavrado sob essas luzes, atingiu seus objetivos, refletindo a efetiva prestação de relevante e essencial serviço público sem possibilidade de interrupção.

Quanto aos apontamentos suscitados na instrução, consigno que as questões relacionadas à eventual necessidade de lei para lavratura de convênios bem como a possível presença de terceirização de mão de obra já foram superadas em julgamentos anteriores, valendo ser citado, a título exemplificativo, aquele alcançado nos autos do TC n.º 72-004.227.01-33.

De outro modo, no que pertine à exata extensão do objeto do Convênio, parece-me que as razões desenvolvidas nos autos, tanto pela Secretaria envolvida quanto pelo seu titular, bastam para justificar o procedimento adotado, mormente se se considerar que o termo Aditivo n.º 030/2001, lavrado para cuidar de Investimentos, não se afastou do Plano de Trabalho proposto inicialmente, sendo certo que os valores dele constantes foram submetidos a exame preliminar. Ademais, conforme demonstrado na instrução, os equipamentos e bens permanentes advindos do Convênio passaram a ser incorporados à Municipalidade.

Por tais razões, e considerando que as impropriedades verificadas merecem ser examinadas sob os aspectos da preservação do interesse público e da utilização dos recursos no desenvolvimento do Programa e levando em conta a natureza dos serviços prestados e a idoneidade da conveniada e mais a ausência de prejuízo, dolo, má-fé ou culpa, ACOLHO o Convênio e os Termos de Aditamento, relevando as impropriedades apontadas.