JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-004.213.01-29

ANÁLISE. CONVÊNIO. TERMOS ADITIVOS. SMS. Implantação e/ou implementação de ações em Saúde da Família. SUS. Precedentes. Relevados o atraso da documentação-SERI e da publicação. ACOLHIDOS. Votação unânime.

TCs citados nºs 72.004.217.01-80, 72.004.227.01-33, 72.004.339.04-00 e 72.004.837.02-45.

2.663ª Sessão Ordinária

Transito em julgado 05.12.2013

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 no julgamento dos processos TCs 72.004.217.01-80, 72.004.227.01-33, 72.004.339.04-00 e 72.004.837.02-45 as questões suscitadas nos presentes autos foram dadas por superadas, e tendo em vista a idoneidade da conveniada, bem como com suporte na manifestação da Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte, em acolher o Convênio 010/2001 e os termos aditivos analisados, relevando as falhas constatadas.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar, na sequência, o arquivamento dos autos.

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, 27 de março de 2013.

EDSON SIMÕES
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Cuida-se do exame de Convênio n.º 10/2001 e dos Termos Aditivos nºs 016 e 031/2001, 002, 015, 042 e 097/2002, celebrados entre a Secretaria Municipal da Saúde – SMS e a Associação Congregação de Santa Catarina, objetivando o desenvolvimento de ações que visem à implantação ou implementação no Município de Ações em Saúde da Família, do Sistema Único de Saúde – SUS/SP, no valor inicial de R$ 832.848,00 (oitocentos e trinta e dois mil, oitocentos e quarenta e oito reais).

Primeiramente, destaco que, consoante disposto na Cláusula Terceira do Convênio, os recursos necessários ao atendimento dos objetivos fixados seriam repassados mediante Adiantamentos, que tiveram por escopo:

a) Termo Aditivo nº 016/2001: implantação das equipes de saúde da família com a contratação de Agentes Comunitários da Saúde nas Unidades Básicas de Saúde da Família do Jardim Guacuri, Mar Paulista, Jardim Niterói, Vila Império, Jardim Laranjeiras, São Carlos, Cidade Júlia, Pantanal, Santa Terezinha e Jardim Miriam, no valor de R$ 832.848,00 (oitocentos e trinta e dois mil, oitocentos e quarenta e oito reais);

b) Termo Aditivo nº 031/2001 – liberação de verba de investimentos, destinada a reformas, ampliações e aquisições de equipamentos para as Unidades do Jardim Niterói, Jardim Guacuri e Mar Paulista, no valor de R$ 196.840,00 (cento e noventa e seis mil, oitocentos e quarenta reais);

c) Termo Aditivo nº 002/2002 – implantação das equipes de saúde da família nas Unidades Básicas de Saúde de Vila Guacuri, Mar Paulista e Jardim Niterói, no valor de R$ 384.493,20 (trezentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e noventa e três reais e vinte centavos);

d) Termo Aditivo nº 015/2002 – alteração da numeração da dotação orçamentária a ser onerada no ajuste;

e) Termo Aditivo nº 042/2002 – liberação de verbas para contratação de equipes, reforma, aquisição de móveis e equipamentos e locação de imóveis para as Unidades de Saúde da Família de Cidade Ademar e Santo Amaro, no valor de R$ 4.467.483,00 (quatro milhões, quatrocentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e oitenta e três reais);

f) Termo Aditivo nº 097/2002 – prorrogação, por 12 (doze) meses, do prazo do Convênio.

Na devida instrução, inicialmente, a Auditoria elaborou os exames de fls. 41/44 e 141/150, condensados no relatório de fl. 151, concluindo pela regularidade de todos os instrumentos, ressalvando, contudo, a remessa extemporânea a esta Corte dos documentos relativos aos Termos Aditivos n.ºs 031/2001, 002/2002 e 015/2002 e a publicação a destempo do Termo Aditivo n.º 097/2002.

Oficiada para manifestar-se, a Secretaria Municipal da Saúde – SMS apresentou as justificativas de fls. 154/155, sustentando, em síntese, que as falhas indicadas ocorreram por lapso e portam natureza formal, não tendo acarretado prejuízo ao Erário, sendo certo ainda que os documentos referentes ao Termo nº 015/2002 foram remetidos no prazo legal.

A partir desse acréscimo, a Auditoria ratificou as conclusões alcançadas anteriormente, uma vez que as justificativas apresentadas não elidiram as impropriedades apontadas.

De sua parte, a Assessoria Jurídica de Controle Externo apontou que, em razão do disposto nas Cláusulas Segunda e Terceira do Convênio, seria conveniente que a Secretaria esclarecesse os procedimentos empregados para garantir que os recursos repassados estão sendo utilizados em consonância com o princípio da indisponibilidade do interesse público.

No acolhimento dessa proposta, determinei a remessa de ofício para que a Pasta aclarasse as questões suscitadas.

Por sua vez, a Secretaria apresentou os esclarecimentos encartados às fls. 176/177, apontando que os procedimentos empregados para o repasse de recursos são empregados de acordo com os protocolos detalhados nos Convênios vigentes e no documento norteador – Gerenciamento e Administração dos Recursos Financeiros do PSF/Convênio – Portaria 2069/2003.

Em nova intervenção, a Assessoria Jurídica de Controle Externo asseverou que os esclarecimentos colacionados aos autos dão conta de que o controle de recursos repassados é realizado a “posteriori”, o que recomendaria a análise da execução do Convênio, concluindo, de outra parte, pela regularidade dos Termos Aditivos, com as ressalvas apontadas pela Auditoria.

Por seu lado a Assessora Subchefe de Controle Externo acompanhou a proposta de exame da execução do Convênio, acrescentando considerações a respeito do próprio objeto do ajuste.

De sua parte, a Procuradoria da Fazenda Municipal, tendo em vista os pareceres emitidos pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, requereu que a Secretaria Municipal da Saúde – SMS fosse novamente oficiada, para manifestação a respeito deles, o que foi deferido.

Oficiada, a Secretaria apresentou esclarecimentos juntados às fls. 201/204, alegando, em resumo, que os Convênios devem ter um objeto definido, mas que não podem descer a minúcias, sob pena de transformar-se uma cláusula em um apanhado técnico incompreensível. Acrescentou que o Programa em causa não pode se desenvolver sem estruturação física e recursos materiais, eis que a atuação das equipes da Saúde da Família se caracteriza pela visitação à população e pelo trabalho preventivo executado, sendo evidente que essa triagem se faz “*in locu”* para gerar o diagnóstico ou a suspeita de diversos tipos de enfermidades ou disfunções que demandarão atendimento do paciente em uma

base física. Relembrou o disposto no item 3 do Inciso I da Cláusula Segunda do Convênio que dispõe que cabe à convenente Secretaria apoiar os procedimentos técnicos do programa, relativos a recursos humanos, financeiros e materiais vinculados ao Plano de Trabalho, necessários à realização das ações de assistência básica à saúde que passam a ser responsabilidade do Conveniado.

Aduziu que não seria conveniente que uma equipe de Saúde da Família se deslocasse até um bairro, para lá realizar os procedimentos tendentes a dar a atenção à população e, quando se deparasse com caso que demandesse um encaminhamento ambulatorial, por exemplo, não pudesse fazê-lo. Acrescentou que não houve atuação de má-fé ou desvio da atividade promovida com o objetivo do repasse financeiro executado, razão pela qual as irregularidades devem ser amenizadas face ao alcance do interesse público envolvido. Terminou por reafirmar que se trata de celebração ocorrida à época da reestruturação da Secretaria, com o encerramento do PAS.

Em novo pronunciamento, a Assessoria Jurídica de Controle Externo concluiu que a Secretaria não esclareceu a forma pela qual foram realizadas as contratações decorrentes dos Termos Aditivos e a destinação dos materiais adquiridos com recursos do Convênio.

Em decorrência das impropriedades apontadas, determinei a intimação do responsável por elas, na forma do despacho de fl. 226.

Valendo-se dessa oportunidade, o Sr. Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho, Secretário Municipal da Saúde, à época, ofertou a defesa de fls. 232/243, para afirmar, em resumo, que as falhas mencionadas têm caráter formal, provocadas em grande medida pela situação caótica em que se encontrava a Pasta, na vigência final do PAS. Apontou, também, a inexistência de dolo, má-fé ou prejuízo ao Erário, pugnando, dessa forma, pela relevação das falhas.

Novamente provocada, a Auditoria opinou, a partir da excepcionalidade da transição, no momento da mudança do sistema de saúde, pela relevação do atraso no envio das informações e da publicação, considerando-as falhas formais.

Já a Assessoria Jurídica de Controle Externo alertou que permanece a questão por ela suscitada anteriormente, relativa à forma pela qual foram realizadas as contratações e a escolha dos terceiros interessados, opinando, agora, pela irregularidade dos instrumentos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, diante do concluído pela Assessoria Jurídica, requereu nova intimação do responsável pelas impropriedades, sempre em atenção aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Com o deferimento do pleito da Procuradoria da Fazenda Municipal foi novamente oficiado o Sr. Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho, que reafirmou que com a desativação do PAS, com sérios problemas daí decorrentes, surgiu a necessidade de adoção de um modelo de gestão urgente para se manter o

atendimento da população. Acrescentou que sempre houve a preocupação de se acompanhar o cumprimento do Convênio e a razoabilidade dos preços, não se podendo falar em culpa, dolo ou burla à licitação, uma vez que é possível a contratação desse jaez de forma direta, nos termos da Lei nº 8.666/93. Focalizou, ainda, que a insuficiência de imóveis municipais contribui para a necessidade de lavratura de convênios. Anexou, em acréscimo, termo de doação sem encargos, pelo qual foram transferidos à Prefeitura os bens adquiridos com recursos do Convênio.

Examinando as alegações de defesa apresentadas, e a larga documentação anexada, a Auditoria manifestou-se pela regularidade dos instrumentos.

Em novo pronunciamento, a Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pela regularidade do Convênio em tela, mas pela irregularidade dos Aditamentos pela ampliação do objeto inicial.

O Órgão Fazendário requereu o acolhimento dos instrumentos em exame ante as justificativas apresentadas, ou, ao menos, o reconhecimento dos efeitos financeiros. Ponderou a necessidade de ser privilegiado o interesse público, com o reconhecimento da necessidade de se manter a prestação dos serviços, razão básica a justificar o Convênio, firmado com instituição séria e de renomada.

Por último, a Secretaria Geral acompanhou integralmente o parecer da área jurídica, propondo ainda o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais.

É o relatório.

VOTO

A questão revolvida nos autos não é nova, tendo sido enfrentada e julgada diversas vezes por este Plenário, a exemplo do que sucedeu nos autos dos TCs nºs 72.004.217.01-80, 72.004.227.01-33, 72.004.339.04-00 e 72.004.837.02-45.

Nesses processos todos ficou evidenciada a presença de situação particular, relacionada à extinção do Plano de Atendimento à Saúde – PAS, com a decorrente implantação do Programa de Saúde da Família, constituindo experiência inovadora, que se concretizou mediante parcerias com várias entidades.

Resultou, igualmente, evidenciado que o modelo eleito sofreu, ao longo do tempo, alterações e adaptações, com o objetivo de alcançar o fim almejado, sendo as imperfeições corrigidas ao longo da execução.

Desse modo, considerando que nos julgamentos antecedentes as questões suscitadas no presente foram dadas por superadas, considerando ainda a idoneidade da Conveniada, e com suporte na manifestação da

Subsecretaria de Fiscalização e Controle que integro ao presente, Acolho o Convênio e os Termos Aditivos, relevando as falhas constatadas.

Na sequência, arquivem-se os autos.