TC nº 72-004.218.01-42

ANÁLISE. CONVÊNIO. TERMOS ADITIVOS. SMS. Promoção do desenvolvimento de ações. Implantação e/ou implementação de ações em saúde da família. SUS-SP. Previsão de liberação de verbas de investimentos em desacordo com o escopo original do convênio. TA 36/2001 IRREGULAR. Votação por maioria. Demais termos ACOLHIDOS. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 199, §1º, CF. Art. 2º, VII, Lei Mun. 14.469/07.

TCs citados: 72.003.454.01.60, 72.004.227.01-33, 72.004.837.02-45 e 72.004.340.04-99.

2.756ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 17/06/2015

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro JOÃO ANTONIO, após vista que lhe fora concedida na 2.745ª S.O., Naquela sessão votaram os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator e DOMINGOS DISSEI – Revisor.

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 o Convênio 009/2001 e os Termos de Aditamento 15/2001, 39/2001, 009/2002, 053/2002, 069/2002, 082/2002, 094/2002 e 104/2002, relevando as impropriedades constatadas.

ACORDAM, ademais, por maioria, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, com voto apresentado em separado, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO, consoante declaração de voto apresentada, em julgar irregular o TA 36/2001.

Vencido, neste particular, o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator que julgou regular o ajuste.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em aceitar os efeitos financeiros e patrimoniais do TA 36/2001, pois não há notícia, nos autos, de desvio dos recursos destinados ao investimento, nem comprovação de culpa, dolo ou má-fé dos agentes envolvidos.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar que a Secretaria Municipal da Saúde seja cientificada a cumprir a Lei Municipal 14.469/07, em sua totalidade, incluindo a divulgação da inscrição do ato constitutivo da entidade conveniada ou parceira no respectivo registro e, principalmente, a previsão do inciso VII do artigo 2º da referida lei, a saber: "nome e qualificação dos fundadores ou instituidores e dos integrantes da Diretoria, Conselho Administrativo e Conselho Fiscal da entidade conveniada ou parceira".

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

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

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de julho de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro Revisor, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do artigo 136 do Regimento Interno desta Corte

RELATÓRIO

Trata-se do exame do Convênio 009/2001, celebrado entre a Secretaria Municipal da Saúde – SMS e a Associação Saúde da Família, tendo por escopo 'o desenvolvimento de ações que visem a implantação e/ou implementação de Ações em Saúde da Família, do SUS/SP, no Município de São Paulo', conforme plano de trabalho elaborado pela conveniada.

Analisam-se também, nesta oportunidade, nove termos de aditamento, sendo que, com exceção do TA 94/02 – prorrogação do prazo por mais 12 meses, todos os demais tiveram por objetivo repassar recursos à entidade conveniada, especificando o valor e a finalidade de aplicação das verbas liberadas.

A celebração dos diversos termos de aditamento se deu em conformidade com a cláusula 3ª do Termo de Convênio nº 09/2001, que estabelecia, "in verbis": 'A Convenente repassará recursos ao Conveniado, mediante termos aditivos, obedecidos os mecanismos de controle físico-financeiro, que regulamentam as liberações dos repasses e de acordo com o cronograma de desembolso estabelecido pelo plano de trabalho'.

A Auditoria opinou pela regularidade de todos os instrumentos, relevando falhas de natureza formal como publicação do extrato dos ajustes a destempo, remessa extemporânea a este Tribunal e atraso na celebração do TA 94 que, contudo, teve o despacho de autorização expedido em momento adequado.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo requereu informações da Origem acerca do conteúdo do TA 36/2001 que liberava recursos para a realização de reformas, ampliações e aquisições de equipamentos para certas unidades de saúde e opinou pela regularidade de todos os demais instrumentos. Providenciadas as intimações dos interessados, o Sr. Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho, na qualidade de ex-secretário da Secretaria Municipal da Saúde, informou que 2001 foi o ano de implantação do Programa Saúde da Família – PSF no Município de São Paulo, o qual, por tratar-se de experiência então inovadora, contou com parcerias entre a Prefeitura e entidades filantrópicas, que elaboravam seus planos de trabalho a partir de uma fase inicial de diagnósticos e decisões regionalizadas, no âmbito dos distritos de saúde. Esclarece que as reformas objeto do TA 36/2001 constavam do Plano de Trabalho aprovado e que, para sua realização, a entidade conveniada realizou cotações de preços para bem aplicar os recursos.

Em nova manifestação, embora a Assessoria Jurídica já tivesse se manifestado nos autos tendo opinado pela regularidade do TA 36/01, a então subchefe e o assessor jurídico chefe opinaram pela irregularidade por entenderem que a contratação de terceiros para realizar reformas prediais em imóveis de propriedade do particular é atividade que não poderia estar compreendida no objeto do convênio, uma vez que exige realização de prévia licitação.

Considerando a inovação trazida aos autos, os interessados foram novamente intimados, oportunidade na qual a entidade conveniada e o ordenador da despesa reafirmaram que a contratação de terceiro para executar as reformas foi cuidadosamente precedida de cotações de preços e que essas atividades foram definidas no plano de trabalho que integra o Convênio. Em manifestação conclusiva a Auditoria opinou pela regularidade do Convênio e de todos os ajustes dele decorrentes, enquanto a Assessoria Jurídica posicionou-se pela irregularidade do TA 36/01 e aprovação dos demais.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a regularidade de todos os ajustes ou alternativamente a aceitação dos efeitos financeiros.

A Secretaria Geral acompanhou a conclusão da Assessoria Jurídica.

É o relatório.

VOTO

A fase de instrução processual trouxe à lume duas discussões que devem ser enfrentadas nesse julgamento, além de aspectos essencialmente formais.

A primeira diz respeito ao conteúdo da cláusula terceira do ajuste sob apreciação que prevê o repasse de recursos mediante termos aditivos, obedecendo aos mecanismos de controle físico-financeiro que regulamentam as liberações dos repasses e de acordo com o cronograma de desembolso estabelecido no plano de trabalho.

Essa cláusula, presente em diversos convênios firmado na mesma época, já foi objeto de detida análise pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, que entendeu que o não estabelecimento do valor do convênio com a respectiva forma de liberação das verbas não configura irregularidade. Esse foi o entendimento unânime trilhado pelo E. Tribunal Pleno quando do julgamento do TC 555.02-41, razão pela qual, amparado nas manifestações dos órgãos técnicos desta Corte, entendo formalmente regular o Termo de Convênio 09/2001.

A segunda questão, mais debatida nestes autos, refere-se ao Termo de Aditamento 36/2001 que instrumentalizou o repasse de recursos públicos destinado à realização de reformas, ampliações e aquisições de equipamentos para certas unidades de saúde. Registre-se, inicialmente, 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 à época 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.

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, argumentação desenvolvida em julgamentos análogos, a exemplo dos TCs 4.227.01-33 e 4.837.02-45, que também versavam sobre a implantação desse Programa. As unidades de saúde recebidas do modelo anterior do PAS encontravam-se bastante deterioradas e exigiam uma rápida solução para garantir a continuidade dos serviços de saúde.

Assim, a inclusão no plano de trabalho do Convênio 09/2001 de reformas e compra de equipamentos para certas unidades teve por objetivo permitir a implantação do programa e, com isso, atender a população mais necessitada. Feitas essas considerações e valendo-me de precedente firmado nos autos do TC 3.454.01.60, julgado pelo Tribunal Pleno em 09 de maio de 2012, aceito as justificativas apresentadas pelo ordenador da despesa, especialmente por considerar que esse foi o modelo padrão de convênio adotado à época para

viabilizar a implantação do Programa Saúde da Família no Município, em conformidade com o art. 199, § 1º, da Constituição Federal[1].

Anoto, por fim, que eventuais irregularidades na aplicação das cláusulas do ajuste poderão ser apuradas quando do julgamento do TC 3.442.03-42, que cuida do acompanhamento da execução do convênio. Ante o exposto, considerando a natureza dos serviços prestados, o interesse público envolvido e a ausência de indícios de prejuízo bem como de dolo ou má-fé por parte dos agentes, ACOLHO o Convênio e os Termos de Aditamento em julgamento, relevando as impropriedades apontadas. **(2.745ª S.O.)**

VOTO em separado proferido pelo Conselheiro Domingos Dissei:

Na esteira das manifestações dos órgãos técnicos e jurídicos desta Corte, cujos argumentos ficam incorporados neste voto, ACOLHO o Convênio 009/2001 e os TAs 039/2001, 009/2002, 053/2002, 069/2002, 082/2002, 094/2002 e 104/2002. Sobre o Termo Aditivo 36/2001, é forçoso reconhecer que seu objeto desborda do escopo original do convênio voltado tão somente para a prestação de serviços, pois prevê a liberação de verbas de investimentos destinadas a reformas, ampliações e aquisições de equipamentos, o que impede o reconhecimento de sua regularidade. Apesar de se reconhecer que, sem dúvida, por vezes, as Unidades de Saúde destinadas ao serviço necessitavam de adaptações físicas e de adequação de equipamentos para seu regular funcionamento, o objeto do Convênio era exclusivamente o de promover o desenvolvimento de ações visando a implantação e/ou implementação de ações em saúde da família.

Ressalto que, em pesquisa ao Sistema Átomo apurei que o presente Convênio foi sucedido pelo Convênio 030/2008/SMS.G, prorrogado em abril do ano corrente para vigorar por mais 6 (seis) meses, prazo necessário à conclusão do Chamamento Público para formalização de futuro Convênio/Contrato de Gestão.

Esse contexto fático que perdura desde 2001 até a presente data, há mais de uma década, portanto, demonstra a real necessidade do setor público de firmar parcerias com entidades civis, sem fins lucrativos, com objeto melhor detalhado de forma a abranger, não só a previsão de verbas de custeio, como também de investimento, para melhor atender às carências da Administração Pública e, consequentemente, refletindo na eficiência e qualidade do serviço de saúde prestado à população.

Essas razões me levam a crer que ditas parcerias, firmadas com instituições renomadas e qualificadas na área da saúde beneficiam

---

[1] "Art. 199 (...)
§1º. 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".

substancialmente à população usuária deste serviço, devendo, portanto, tais ajustes, serem aprimorados cada vez mais, em especial no tocante à sua fiscalização. No caso em exame, contudo, mantendo a linha decisória de voto por mim já proferido nos autos do TC 4.340.04-99, quando do julgamento de Recurso voluntário enfrentando questão similar, julgo irregular o Aditivo 36/2001, porém aceito seus efeitos financeiros e patrimoniais, pois não há noticia nos autos de desvio dos recursos destinados ao investimento, nem comprovação de culpa, dolo ou má-fé dos agentes envolvidos. Observo, ainda, que a Origem deve ser cientificada a cumprir a Lei Municipal nº 14.469/07, que prevê a divulgação na internet de todos os convênios, termos de parceria, contratos de gestão ou instrumentos congêneres, com repasse de recursos públicos, firmados com entidades credenciadas conveniadas ou parceiras.

As disposições da supracitada lei estão sendo cumpridas parcialmente, faltando, contudo, a divulgação da inscrição do ato constitutivo da entidade conveniada ou parceira no respectivo registro e, principalmente, a previsão do inciso VII do artigo 2º da referida Lei, a saber: 'nome e qualificação dos fundadores ou instituidores e dos integrantes da Diretoria, Conselho Administrativo e Conselho Fiscal da entidade conveniada ou parceira'.

O cumprimento deste último dispositivo legal é fundamental para que se conheça o nome e a qualificação dos fundadores, permitindo, em nome da transparência, verificar se há alguma ligação política dos fundadores com alguma entidade ou mesmo com o setor público.

É o meu voto. **(2.745ª S.O.)**

Declaração de VOTO apresentada pelo Conselheiro João Antonio:

ACOMPANHO o Revisor, com acolhimento dos efeitos financeiros do TA nº 36/2001, haja vista que as reformas dos imóveis que, embora os recursos tenham sido aplicados em reformas de imóveis que não são da municipalidade, cumpre destacar que tais imóveis eram destinados à prestação de serviços públicos, o que por si só justificam sua aplicação.

É como voto, Senhor Presidente.