TC 4.339/2004

ANÁLISE. CONVÊNIO. TERMOS ADITIVOS E RESCISÃO. SMS. Implantação e manutenção do Programa Saúde da Família. Publicação extemporânea e incorreta. NE extemporânea. Falhas relevadas. ACOLHIDOS. Rescisão CONHECIDA. Votação unânime.

2.659ª Sessão Ordinária

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, bem como consoante declaração de voto apresentada pelo Conselheiro MAURÍCIO FARIA, em acolher o Convênio 009/SMS-PSF/2003 e os Termos Aditivos 001, 002, 003, 004, 005, 006, 007, 008, 009, 010, 011, 012, 013 e 014 de 2003, 015, 016, 017 e 018 de 2004, relevando as falhas, visto que não há notícia de dolo, má-fé ou prejuízos e que foram atingidos os objetivos colimados, refletindo a prestação de relevante serviço público.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em conhecer do Termo de Rescisão s/n° de 5/5/2004.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal apure se houve duplicidade de pagamentos em razão da coexistência, durante certo período, do Convênio 009/SMS-PSF/2003 e de outro de teor semelhante firmado no âmbito estadual, o que deu motivo à rescisão prematura consubstanciada no referido termo.

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 fevereiro de 2013.

EDSON SIMÕES
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Tratam os autos da análise do Convênio nº 009/SMS-PSF/2003, ajustado entre a Secretaria Municipal da Saúde - SMS e a Casa de Saúde Santa Marcelina, tendo por objeto a implantação e a manutenção do Programa Saúde da Família nos Distritos de Saúde de São Miguel, Itaquera, Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Curuçá, Itaim Paulista, Guaianases, São Mateus e Cidade Líder.

Em julgamento, também, os Termos Aditivos n.ºs 001, 002, 003, 004, 005, 006, 007, 008, 009, 010, 011, 012, 013, 014 - todos de 2003-, 015, 016, 017 e 018, de 2004, a cuidar da liberação de recursos, do critério de contratação de equipes e da prorrogação de vigência e Termo de Rescisão Amigável.

A Coordenadoria IV, ao manifestar-se, concluiu pela regularidade do Convênio, dos Termos Aditivos nºs 001, 002, 003, 005, 006, 007, 008, 009, 010, 011, 013, 014, de 2003, 015, 016, 017 e 018, de 2004 e do Termo de Rescisão Amigável, ressalvando, todavia, a publicação extemporânea do Convênio e dos Termos Aditivos nºs 001, 002, 010, 011, 013 e do Termo de Rescisão, com infringência ao artigo 26 da Lei n.º 13.278/02, apontando, ainda, a publicação incorreta do Termo Aditivo n.º 009/03. Considerou, também, irregulares os Termos Aditivos nºs 004 e 012, ambos de 2003, por empenhamento intempestivo e este último acrescido da publicação extemporânea.

Oficiada, a Secretaria esclareceu que a publicação extemporânea decorreu dos próprios procedimentos que envolvem os ajustes. No que respeita aos empenhamentos, salientou a importância do Programa, o seu caráter essencial e o fato de o Convênio dirigir-se à Zona Leste, região de população com maior índice de pobreza, o que não permitia a devolução do expediente administrativo pelo motivo apontado.

De sua parte, a Assessoria Jurídica de Controle Externo salientou de início que os Termos Aditivos nºs 001 a 013/03 e 015 a 018/04 autorizaram a liberação de verbas para reforma e investimentos necessários à manutenção das Unidades de Saúde, necessitando, pois, esclarecimentos quanto à natureza deles, se houve aquisição de equipamentos com a devida incorporação e se as reformas alcançaram unidades da Prefeitura ou da Casa de Saúde.

A Secretaria, em atendimento, trouxe aos autos o Termo de Doação Sem Encargos n.º 18/2004 – SMS-AJ (fls. 363/364) pelo qual os bens patrimoniais adquiridos para as Unidades do Programa Saúde da Família pela Casa de Saúde Santa Marcelina foram incorporados ao acervo da Municipalidade

esclarecendo, de outra parte, que todas as Unidades de Saúde reformadas pertencem à Prefeitura.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, diante dos esclarecimentos prestados pela Pasta, entendeu que o Convênio foi corretamente conduzido, ao menos no tocante à incorporação ao patrimônio público dos bens adquiridos com os recursos dele provenientes. Considerando, no entanto, a conclusão da Área Técnica, sugeriu a intimação do responsável pelos Termos Aditivos nºs 004 e 012/03, para apresentação de defesa.

Dessa forma, foram intimados os Senhores Paulo Carrara de Castro e Gonçalo Vecina Neto, identificados pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle como responsáveis pelos instrumentos em pauta.

O ex-Secretário Gonzalo Vecina Neto alegou, em síntese, que a extemporaneidade da publicação do Termo do Convênio, dos Termos Aditivos e da Rescisão Amigável constitui falha de caráter formal, incapaz de macular os atos praticados, mesmo porque ocorreu a notícia do fato, cumprindo-se o princípio da publicidade.

Quanto à emissão de Nota de Empenho após a vigência dos Termos Aditivos nºs. 04 e 12 ambos de 2003, aduziu que deve ser observado o princípio da razoabilidade face à inexistência de prejuízo ao Erário, a boa-fé e a ausência de dolo. Acrescentou que tal irregularidade deve ser encarada como vício formal, considerando-se o atendimento do interesse público, em uma região extremamente carente.

Invocou, por fim, a aplicação do princípio da insignificância, requerendo o reconhecimento da regularidade do Convênio e dos Termos a ele aditados.

De sua vez, Paulo Carrara de Castro alegou que as falhas apontadas decorreram da falta de estrutura da Secretaria, à época, ainda em fase de recomposição após o encerramento do PAS. Continuou realçando o caráter formal da falha, destituída de dolo, má-fé, ou prejuízo. No que respeita aos empenhamentos intempestivos valeu-se dos esclarecimentos prestados pela Secretaria, para concluir que sua efetivação, ainda que com atraso, trouxe prejuízos menores ao interesse público. Por derradeiro, sustentou que não concorreu com ação ou omissão para os fatos, não podendo, portanto, por eles ser responsabilizado, requerendo a aprovação dos instrumentos.

Ao analisar as defesas apresentadas, a Coordenadoria IV concluiu que as impropriedades apontadas poderão ser consideradas releváveis nessa situação específica.

De sua parte, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, após discorrer sobre a magnitude do Convênio relevou a necessidade de se indagar

se in casu não foram ultrapassados os limites de um Convênio Administrativo. A partir daí, acompanhando a Área Técnica, propôs nova oitiva da Pasta e dos responsáveis para que se manifestassem sobre a adequação do instrumento eleito.

Deferidas as providências propostas, a Secretaria alegou que o Convênio em questão previu pequeno valor para o custeio de despesas, incluindo reformas para manutenção das unidades de saúde, representativo de 1,5% do seu valor. Informou que, antes de qualquer reforma, os órgãos técnicos da Secretaria eram consultados sobre o projeto, conforme previsão do parágrafo terceiro da Cláusula Nona do Convênio. Alegou, ainda, que não houve prejuízo ao Erário nem ao próprio Convênio, cujas atividades foram regularmente cumpridas, e encerradas em 30/04/2004, sendo certo que já houve aprovação de ajustes similares por esta Casa.

De sua parte, Paulo Carrara de Castro manifestou-se ainda uma vez para esclarecer que as contratações realizadas foram precedidas de pesquisas de preços, e, nos casos em que ocorreu aquisição de bens, a conveniada atendeu à imposição de transferi-los ao patrimônio municipal, devendo ser considerado que a seleção de pessoal contratado pautou-se pelos princípios aplicáveis à Administração Pública, com ênfase ao da impessoalidade.

Já Gonzalo Vecina Neto argumentou que o Poder Público firma convênios para entregar ao gestor privado a execução de atividades que, se fossem realizadas pelo ente público da administração direta, seriam desenvolvidas de forma extremamente lenta e burocrática, em particular devido ao procedimento licitatório. Asseverou que os Contratos de Gestão têm demonstrado que conseguem entregar os serviços à sociedade de maneira mais econômica e ágil.

No enfrentamento do acrescido, a Coordenadoria IV reiterou sua conclusão anterior, aduzindo, também, quanto à utilização do Convênio que as justificativas apresentadas podem ser acolhidas, pois as contratações de terceiros em questão não macularam o objeto do ajuste, por terem sido submetidas à aprovação prévia da Secretaria Municipal da Saúde e pelo valor pouco representativo frente aos repasses efetuados à entidade parceira. Ademais, salientou que o encerramento do Convênio ocorreu há muito tempo.

Tal orientação foi seguida pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e pela Procuradoria da Fazenda Municipal.

É o relatório.

VOTO

O Convênio nº 009/SMS-PSF/2003 e os Termos Aditivos nºs 001, 002, 003, 005, 006, 007, 008, 009, 010, 011, 013 e 014 de 2003, 015, 016, 017 e 018 de 2004 foram considerados, desde logo, regulares pela Coordenadoria

IV, recebendo, no andamento da instrução e em razão dos esclarecimentos trazidos aos autos, a adesão da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral.

Ainda nesse âmbito, a publicação extemporânea dos Termos Aditivos nºs 001, 002, 010, 011 e 013 de 2003 e do Termo de Rescisão e a incorreta publicação do Termo Aditivo nº 009 daquele ano podem ser relevadas, dada sua natureza unicamente formal.

De outra parte, as irregularidades apontadas pela Área Técnica concernente ao empenhamento intempestivo ocorrido nos Termos Aditivos nºs 004 e 012 de 2003, este último atingido, também, pela publicação tardia, mereceram, a meu sentir, justificativa plausível da Secretaria, que se encontrava à época em fase de recomposição tendo em conta o encerramento do PAS, não podendo, no entanto, deixar de dar atendimento à população da Zona Leste, uma das mais carentes da Cidade.

Diante dessas razões e considerando que os argumentos desenvolvidos na longa instrução dos autos foram recepcionados pelas Áreas Técnica desta Casa, após aprofundado exame; que não há notícia de dolo, má-fé ou prejuízos e, por último, que foram atingidos os objetivos colimados, refletindo a prestação de relevante serviço público, acolho o Convênio e os Aditivos em exame, relevando as falhas apontadas.

Conheço, por fim, do Termo de Rescisão Amigável, determinando, porém, que SFC apure se houve duplicidade de pagamentos em razão da coexistência, durante certo período, do Convênio nº 009/2003 e de outro de teor semelhante firmado no âmbito estadual, e que deu motivo à rescisão prematura consubstanciada no termo em pauta.

DECLARAÇÃO DE VOTO apresentado pelo Conselheiro Maurício Faria

Acompanho o Relator, registrando que o Convênio em julgamento alcança valores nominais de repasses da ordem de R$ 40 milhões, referentes à 2003/2004, cujos valores monetários atuais apresentam-se maiores, caracterizando despesa em montante elevado.

Observa-se, ao longo do tempo, um aumento geral extraordinário nas despesas com convênios na Saúde, os quais saíram da condição de uma colaboração simples entre a Administração e particulares, com escopos e valores singelos, transformando-se numa das principais despesas da Função Saúde, nas necessárias execuções orçamentárias anuais.

Por outro lado, o tratamento tradicional dos convênios circunscreve-se à análise de regularidade formal e contábil, sem se estender ao controle de resultados e da correlação custos/produtos.

Ao mesmo tempo, chamam a atenção os dois votos únicos proferidos, até aqui, pelos Ministros Luiz Fux e Ayres Britto no julgamento da ADIN, que classificam os Contratos de Gestão com uma forma especial de convênio, agora baseada na gestão por resultados, requerendo a parametrização e controle por metas e respectivos custos.

Assim, a meu ver, torna-se necessário construir um novo tratamento dos Convênios da Saúde de tipo tradicional, levando em conta, inclusive, as novas abordagens trazidas pelos Contratos de Gestão, e tendo em vista o critério geral de planejamento do Controle Externo, priorizando o valor da despesa pública e o respectivo risco.