JURISPRUDÊNCIA

TC nº72-004.837.02-45

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. Assistência. Cooperação técnica. Serviços e atividades de atenção à saúde. SUS. Fiscalização inadequada. Repasse de valores superiores. Preservação do interesse público. Falhas relevadas. Correção das impropriedades. Convalidação dos atos praticados. APROVADO. Votação unânime.

Relatório e Voto englobado TC: 72.004.227.01-33

2.602ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado em: 23.03.2012.

Referência Especial: 72.000.072.04-08, 72.000.555.02-41, 72.000.839.04-90, 72.003.297.02-64, 72.003.442.03-42, 72.003.454.01-60, 72.003.616.01-60, 72.003.617.01-22, 72.004.112.01-11, 72.004.137.01-42, 72.004.213.01-29, 72.004.217.01-80, 72.004.339.04-00, 72.004.340.04-99, 72.004.837.02-45, 72.005.562.04-56, 72.005.605.04-67, 72.006.384.04-35, 72.007.124.04-50, 72.007.125.04-12, 72.007.727.04-15.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados englobadamente com o TC 72.004.227.01-33 e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

CONSIDERANDO que os recursos repassados foram utilizados de acordo com o plano de trabalho e que não há sequer indícios de prejuízo ao erário ou de dolo ou má-fé dos agentes envolvidos, bem como a Secretaria Municipal da Saúde – SMS, após os questionamentos dos Órgãos Técnicos desta Corte, adotou providências visando à correção das impropriedades, inclusive convalidando, por despacho do titular da pasta, os atos praticados, elaborando o Termo de Transferência de Bens 01/05 e criando setor administrativo e comissão especial para análise das prestações de contas da parceira,

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, embora reconhecendo as imperfeições apontadas nos autos, em aprovar a execução relativa ao período de setembro de 2001 a outubro de 2002, com despesa

de R$ 3.399.475,21 (três milhões, trezentos e noventa e nove mil, quatrocentos e setenta e cinco reais e vinte e um centavos), determinando, na sequência, o arquivamento do feito.

Participaram do julgamento os Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e YARA TACCONI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Substituto JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de fevereiro de 2012.

EDSON SIMÕES – Presidente.

ROBERTO BRAGUIM – Relator.

RELATORIO ENGLOBADO

Cuida o TC mencionado como item I, da análise do Convênio n.º 16/01 e dos Termos Aditivos n.ºs 22, 38, 40 e 44, todos de 2001, e n.ºs 14 e 72, de 2002, celebrados entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Irmandade Santa Casa de Misericórdia de São Paulo, tendo por objeto o desenvolvimento de cooperação técnica, de prestação de serviços e ações para implementação do Programa de Saúde da Família – PSF do SUS/SP, pelo período de 12 (doze) meses, previsto o repasse de recursos financeiros por meio de Aditamentos.

Para obtenção desse desiderato, os Termos Aditivos objetivaram:

1) Termo Aditivo n.º 22/01: a implantação de Equipes de Saúde da Família, com a contratação de Agentes Comunitários de Saúde para os Distritos do Jaçanã, Santana, Mandaqui, Tremembé e para a Unidade de Saúde da Família do Distrito de Santa Cecília, no valor de R$ 1.121.721,93 (um milhão, cento e vinte e um mil, setecentos e vinte e um reais e noventa e três centavos);

2) Termo Aditivo n.º 38/01: a liberação de verba de investimentos, no total de R$ 196.840,00 (cento e noventa e seis mil, oitocentos e quarenta reais), destinada à reforma da Unidade de Saúde do Jardim Apuanã e a aquisições de equipamentos para as Unidades da Família de Santana e Jaçanã;

3) Termo Aditivo n.º 40/01: a contratação de 9 (nove) Equipes de Saúde da Família, com médicos, enfermeiros e auxiliares de enfermagem, para os Distritos de Saúde do Tremembé, Santana e Jaçanã, no valor de R$ 256.169,52 (duzentos e cinquenta e seis mil, cento e sessenta e nove reais e cinquenta e dois centavos);

4) Termo Aditivo n.º 44/01: a inclusão de obrigações da convenente e da conveniada no Termo original;

5) Termo Aditivo n.º 14/02: a alteração da numeração da dotação orçamentária onerada;

6) Termo Aditivo n.º 72/02: a liberação de verbas para capacitação de recursos humanos em Atenção Básica de Saúde, no montante de R$ 36.845,00 (trinta e seis mil, oitocentos e quarenta e cinco reais).

A então Divisão Técnica IV considerou regulares todos os instrumentos, com as seguintes ressalvas: extemporaneidade da remessa de documentos a este Tribunal, em desobediência à Instrução 01/92 e à Resolução n.º 04/96, ocorrida nos Termos Aditivos n.ºs 38/01 e 14/02; e publicação extemporânea dos instrumentos, em afronta ao artigo 79 da então vigente Lei Municipal n.º 10.544/88, verificada nos Termos Aditivos n.ºs. 38 e 40, ambos de 2001.

Determinei, então, que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle prestasse outros esclarecimentos, assim respondidos:

a) o Convênio prescinde de autorização legislativa, eis que o artigo 116, § 2º, da Lei n.º 8.666/93 exige apenas a ciência do Legislativo, após a assinatura do acordo;

b) quanto à eventual terceirização de mão de obra, ponderou que a Portaria Interministerial n.º 163/01 prescreve que "as despesas relativas à mão de obra constantes dos contratos de terceirização que sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal deverão onerar a dotação *"Outras Despesas de Pessoal".*

c) no que toca ao limite com despesa de pessoal, fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal, aduziu que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já decidiu que os gastos com pessoal referentes a acordos entre a Administração Pública e as Organizações Sociais, destinados ao Programa de Saúde da Família não são computados no limite fixado no artigo 19, III, vez que o vínculo empregatício se estabelece entre a entidade contratada e os seus empregados. Entendeu igualmente o referido órgão, que tais gastos não são abrangidos pelo disposto no artigo 18, § 1º, do mesmo diploma legal, eis que não há substituição de servidores e empregados públicos.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, endossando as conclusões do Órgão Auditor, sugeriu a manifestação da Secretaria quanto aos equipamentos adquiridos pela conveniada e quanto à titularidade da área onde foi construída a Unidade do Jardim Apuanã, vindo aos autos a informação de que os equipamentos estavam sendo incorporados ao patrimônio municipal e que a reforma da Unidade mencionada foi custeada por verba municipal.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo considerou não comprovada adequadamente a citada incorporação de bens, a par de apontar não haver justificativa da necessidade de reforma na Unidade e da aquisição dos equipamentos, motivos pelos quais propôs a rejeição do Termo Aditivo n.º 38/01.

Intimado, o Senhor Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho afirmou que os bens adquiridos foram incorporados ao patrimônio da Municipalidade e que a Santa Casa comprovou a realização de seleção prévia de fornecedores, garantindo a qualidade e o menor preço nas contratações.

Determinei, em seguida, que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle se manifestasse sobre algumas questões, restando esclarecido: a Unidade Básica de Saúde Jardim Apuanã é cadastrada como próprio da Municipalidade, mas não foi encontrada a documentação relativa à titularidade da área; a documentação juntada aos autos refere-se à matéria versada neste TC, mas, por erro de digitação, foi mencionado o Convênio n.º 08/03; a conclusão pela regularidade do Termo Aditivo n.º 38/2001 permanece válida; o responsável pela não formalização da incorporação dos bens é o Gabinete do Secretário (Unidade Orçamentária) cujo titular era o Senhor Januário Montone. O Termo Aditivo n.º 72/02 também foi considerado regular com ressalva, em razão da remessa extemporânea da documentação a esta Corte de Contas e da publicação fora do prazo fixado legalmente.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo propôs então o acolhimento dos instrumentos, com exceção do TA n.º 38/2001, pelas impropriedades antes mencionadas.

De sua parte, a Procuradoria da Fazenda Municipal pugnou pela regularidade do Convênio e dos Aditamentos ou, ao menos, pelo reconhecimento de seus efeitos financeiros.

A Secretaria Geral considerou regulares os ajustes, com as ressalvas já apontadas.

O TC mencionado como item II versa sobre o Acompanhamento da Execução do Convênio, com o intuito de verificar se os recursos repassados à Santa Casa pela Secretaria Municipal da Saúde, por conta dele foram aplicados de acordo com o Plano de Trabalho que o integra.

A então Divisão Técnica IV apontou que os recursos repassados à Irmandade estavam sendo aplicados de acordo com o Plano de Trabalho, mas considerou irregular a execução relativa ao período setembro/2001 a outubro/2002, no valor de R$ 3.399.745,21 (três milhões, trezentos e noventa e nove mil, setecentos e quarenta e cinco reais e vinte e um centavos).

As falhas que conduziram à conclusão pela irregularidade dizem respeito ao não cumprimento das Cláusulas 2ª e 3ª do Convênio, relativas às “obrigações dos Participantes” e aos “Recursos Financeiros”; à não incorporação dos

bens móveis adquiridos pela Santa Casa ao patrimônio municipal; e à liquidação, pela Secretaria, de valores superiores aos constantes da prestação de contas da Irmandade, representando, a diferença, R$ 318.220,82 (trezentos e dezoito mil, duzentos e vinte reais e oitenta e dois centavos).

A Pasta apresentou justificativas, informando que fora lavrado um novo Convênio - n.º 08/03 -, em razão do qual os repasses estavam sendo efetuados com respaldo legal; que a aplicação dos recursos repassados neste Convênio deveria ser esclarecida pela conveniada e que a incorporação dos bens móveis fora providenciada.

A Divisão Técnica IV manteve seu posicionamento pretérito, sugerindo que a Secretaria apresentasse objetivamente o resultado da prestação de contas relativa ao Convênio.

O então Secretário da Pasta, intimado, informou que estava sendo implantado um setor específico, na Coordenadoria Financeira – Orçamentária, para analisar as contas do Programa de Saúde da Família nos anos de 2001 e 2002, deixando de esclarecer, porém, em razão da complexidade, a questão relativa à irregularidade no repasse de recursos, informando a constituição de uma nova Comissão Especial para essa finalidade.

Alegou, de outra parte, que os pagamentos foram implementados através de autorizações competentes, sendo a falha sanada mediante despacho de convalidação dos atos – emissão, empenhamento e liquidação -, exarado pelo Secretário.

A Coordenadoria IV, entretanto, entendeu que a convalidação não teve o condão de sanar as irregularidades.

Identificados, foram intimados os responsáveis pelas irregularidades, o Senhor Paulo Carrara de Castro, Chefe de Gabinete, e a Senhora Anna Maria Chiesa, Coordenadora do Programa de Saúde da Família à época dos fatos.

Em sua defesa, alegaram que os valores empenhados e liquidados – no que concerne aos Termos Aditivos n.º 22 e 40/01 – destinaram-se efetivamente à manutenção, no exercício de 2002, das equipes do Programa, no total de 14 (catorze), constituindo, a falta de lavratura de Termos, falhas meramente formais; que os saldos existentes em favor da Santa Casa serviram de cobertura parcial para a manutenção dessas equipes em novembro e dezembro de 2002; que os bens patrimoniais foram incorporados ao patrimônio da Prefeitura; que os atos foram convalidados pelo Secretário da Pasta; e que não houve irregularidade substancial que causasse prejuízo ao Erário, nem dolo ou má-fé dos agentes.

A Coordenadoria IV, analisando as defesas apresentadas, afirmou novamente que os valores empenhados e liquidados extrapolaram os autorizados pelo Titular da Pasta; que a conveniada não prestou conta dos ganhos

financeiros obtidos na aplicação dos recursos repassados; e que o saldo informado pela Santa Casa, em 31/10/2002, não correspondia ao constante do extrato bancário apresentado.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pela irregularidade da execução do Termo Aditivo n.º 38/2001, pela não apresentação da Nota de Incorporação de Bens Patrimoniais Móveis – NIBPM.

A Procuradoria da Fazenda Municipal entendeu que as falhas apontadas não atingiram o teor do Convênio, não havendo, ademais, prejuízo ao Erário e nem dolo ou má-fé dos agentes públicos, sugerindo o acolhimento da execução.

A Secretaria Geral também concluiu que as impropriedades não macularam os atos praticados, pois os recursos foram realmente destinados à execução do Programa, propondo, por isso, a aceitação da execução, com relevação das imperfeições apontadas.

É o relatório.

VOTO

A instrução processual relativa ao Convênio e aos Termos Aditivos em exame convenceram-me da regularidade desses instrumentos, apesar de algumas ressalvas que, a meu ver, não os inquinam de vícios insanáveis.

É que as impropriedades concernentes à remessa extemporânea de documentação a este Tribunal, com infringência às disposições da Instrução n.º 01/92 e à Resolução 04/96, presentes nos Termos Aditivos n.ºs 38/01 e 14/02, e à publicação a destempo dos instrumentos, com afronta ao artigo 79 da então vigente Lei Municipal n.º 10.544/88, verificadas com relação aos Termos Aditivos n.ºs 38 e 40/01, constituem falhas de natureza formal, que não comprometem os ajustes, podendo, pois, ser relevadas.

No que tange ao Termo Aditivo n.º 38/01, considerado irregular pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, pela não comprovação da incorporação dos bens adquiridos pela parceira – Irmandade Santa Casa de Misericórdia de São Paulo –, entendo que o Termo de Transferência de Bens n.º 01/2005, apesar de não constituir o instrumento mais adequado para a incorporação dos bens móveis pela Municipalidade, pode ser aceito como comprovante da providência.

No tocante à titularidade da área onde foi construída a Unidade do Jardim Apuanã, penso que a ficha cadastral apresentada leva à sua aceitação; de outro lado, a aquisição de equipamentos por certo se revelou necessária, em face da situação caótica vivenciada pela Secretaria Municipal da

Saúde, com o retorno das Unidades à Administração Direta, após a extinção do Plano de Atendimento à Saúde – PAS.

Por essas razões, julgo regulares o Convênio n.º 16/01 e os Termos Aditivos n.ºs 22, 38, 40 e 44 de 2001 e n.ºs 14 e 72 de 2002, relevando as falhas formais apontadas.

No que diz respeito à execução, penso também que as falhas verificadas não se revelam hábeis para maculá-la.

É certo que a fiscalização exercida pela Secretaria mostrou-se inadequada e ineficaz; que os recursos repassados à parceira para a execução do programa superaram as autorizações exaradas pelo titular da Pasta; que a entidade parceira não prestou contas dos ganhos obtidos na aplicação dos recursos repassados; e que as informações relativas ao saldo existente na conta bancária específica não estavam de acordo com o extrato apresentado.

Todavia, é preciso levar em conta que a implantação do Programa de Saúde da Família no Município teve início logo após a extinção do PAS, tratando-se de experiência inovadora à época, de tal sorte que o modelo escolhido foi a atuação conjunta, em parceria com diversas instituições filantrópicas, dentre as quais a Santa Casa.

Esse modelo implantado, na verdade, exigiu, ao longo do tempo, uma série de alterações e adaptações, com o intuito de obter o fim almejado, sem descaracterizar o Programa, apresentando, por ser inovador, imperfeições a serem corrigidas no decorrer da execução do Convênio.

Nessa senda, as falhas constatadas, inclusive o repasse de valores superiores aos autorizados, merecem análise sob outros aspectos, quais sejam, a preservação do interesse público e a utilização dos recursos exclusivamente no desenvolvimento do Programa.

Tais pontos não mereceram qualquer contestação dos Órgãos Técnicos desta Corte, o que me permite concluir, com base nas informações constantes do TC, que os recursos repassados foram utilizados de acordo com o Plano de Trabalho e que não há sequer indícios de prejuízo ao Erário ou de dolo ou má-fé dos agentes envolvidos.

Anoto, ainda, para corroborar meu entendimento, que a Secretaria, após os questionamentos dos Órgãos Técnicos , adotou providências visando à correção das impropriedades, inclusive convalidando, por despacho do Titular da Pasta, os atos praticados, elaborando o Termo de Transferência de Bens n.º 01/05 e criando Setor Administrativo e Comissão Especial para análise das prestações de contas da parceira.

Dessa forma, embora reconhecendo as imperfeições apontadas, aprovo a execução relativa ao período de setembro de 2001 a outubro de

2002, com despesa de R$ 3.399.475,21 (três milhões, trezentos e noventa e nove mil, quatrocentos e setenta e cinco reais e vinte e um centavos), determinando, na sequência, o arquivamento dos autos.