



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Conselheiro Substituto Antonio Carlos dos Santos
Segunda Câmara
Sessão: **5/4/2016**

72 TC-004101/026/14 INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

Conveniente: Prefeitura Municipal de Ribeirão Pires.

Conveniada: Fundação do ABC.

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Saulo Mariz Benevides (Prefeito), Koiti Takaki (Secretário de Saúde e Higiene) e Maurício Marcos Mindrisz (Presidente).

Objeto: Cooperação técnica entre os partícipes para o desenvolvimento de parceria na execução de ações complementares às seguintes áreas: urgência e emergência, saúde mental, agravos crônicos transmissíveis, apoio à gestão dos serviços da rede de saúde e núcleo de atividades corporais.

Em Julgamento: Convênio firmado em 26-07-13. Valor - R\$40.570.749,09. Termos de Aditamento firmados em 18-09-13, 25-10-13 e 25-11-13.

Advogado(s): Camila Brandão Sarem, Alexandre Massarana da Costa, Marcos Antonio Gaban Monteiro, Ernesto Medeiros Teixeira de Araújo e outros.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: GDF-1 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-20 - DSF-I.

Sustentação oral proferida em sessão de 08-03-16.

Fiscalização atual: UR-20 - DSF-I.

Relatório

Em exame, convênio e termos aditivos firmados entre a **Prefeitura Municipal de Ribeirão Pires** e a **Fundação do ABC**, tendo por finalidade a cooperação técnica entre os partícipes para o desenvolvimento de parceria na execução de ações complementares às seguintes áreas: urgência e emergência, saúde mental, agravos crônicos transmissíveis, apoio e gestão dos serviços da rede de saúde e núcleo de atividades corporais.

O **convênio**, no valor de R\$ 40.570.749,09, foi firmado em 26/7/2013, com prazo de vigência de 01 ano. O **1º termo aditivo**, de 18/9/2013, objetivou acrescer ao plano de trabalho I - urgência e emergência - o valor de R\$ 206.890,29, correspondente a 21,11% do valor inicial do Plano de Trabalho I, cujo valor total passará de R\$ 980.454,15 para R\$ 1.187.34,44, a fim de suprir demanda emergencial. O **2º termo aditivo**, de 25/10/2013, objetivou prorrogar o prazo de vigência dos planos de trabalho que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

são: Plano de trabalho I - urgência, emergência e pronto atendimento; plano de trabalho II - apoio à gestão dos serviços da rede de saúde; plano de trabalho III - saúde mental - por mais 30 dias, ou seja, de 26/10/2013 a 25/11/2013, a fim de suprir demanda emergencial. O **3º termo aditivo**, de 25/11/2013, objetivou a inclusão de nove planos de trabalho, que, somados, totalizam o valor de R\$ 37.878.932,45, a fim de suprir demanda emergencial.

Ao instruir os termos, a fiscalização apontou inúmeras ocorrências, dentre elas: i) O parecer jurídico justifica a adoção do convênio pelo déficit de mão de obra no setor de saúde, evidenciando que a finalidade precípua é a contratação de pessoal, em contrariedade ao artigo 37, II, da CF; ii) não resultou demonstrado nos autos que o serviço prestado através do convênio foi mais vantajoso economicamente à Administração; iii) foram elaborados planos de trabalho com validade inferior ao prazo de validade do convênio, sem que mencionasse no convênio a validade parcial dos planos iniciais e conseqüente necessidade de elaboração de novos planos; iv) discrepância entre valores cobrados pela prestação do mesmo serviço e pelo mesmo período, sem que houvesse qualquer justificativa para a significativa disparidade, em razão da ausência de quantitativos de metas; v) não foram especificados no termo de convênio a validade dos planos de trabalho por período menor ao do convênio; vi) ausência de cláusula financeira e valor total a ser desembolsado pela Municipalidade para a execução do contrato; vii) taxa administrativa de R\$ 11.262,82.

Segundo o Município, "(...) era público e de notório conhecimento que o Município foi alvo de sucessivas Ações Civis por Atos de Improbidade Administrativa, inclusive com bloqueios judiciais dos gestores anteriores em relação a contratações na área da Saúde. Segundo, após sucessivos bloqueios por possíveis irregularidades o Gestor anterior deflagrou concurso e contratou ilegalmente em período eleitoral 550 (quinhentos e cinquenta) funcionários, quase que sem sua maioria na área da saúde. Terceiro, o município detém estrutura hospitalar e atendimento básico



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

prioritário, que não pode haver interrupção ou descontinuidade. Por isso Nobre Conselheiro o novo Gestor não vislumbrou outra forma para garantir a assistência à saúde se não por meio de parceria com terceiro setor, no caso por Convênio, instrumento legal, ágil, eficaz e necessário a garantir o direito à vida e saúde da população local.”

No tocante à contratação de mão de obra, defendeu que toda delegação de prestação de serviço público envolve contratação de mão de obra, e que o convênio foi a forma encontrada para suprir as exonerações e aposentadorias de servidores registradas no 2º semestre de 2012. Asseverou, ainda, que a complementaridade dos serviços de saúde é amparada no artigo 199 da Constituição Federal e na Lei federal nº 8080/90.

Com relação aos planos de trabalho, asseverou que todos eles foram firmados nos exatos termos do §1º do artigo 116 da Lei federal nº 8.666/93.

Quanto à taxa administrativa, informou que o ínfimo valor restou aportado para o pagamento de despesas extraordinárias.

Sobre a ausência de cláusula financeira e valor total a ser desembolsado, alegou que aquela constitui o próprio cronograma de desembolso, que restou contemplado em todos os planos de trabalho.

Ao final, pugnou pela regularidade do convênio e de seus termos aditivos.

Segundo a ATJ, “(...) por mais que a defesa busque caracterizar o objeto do convênio como a formação de uma parceria para desenvolvimento de ações no setor de saúde do município, parece-nos óbvio que a motivação foi a contratação de mão de obra pela intermediação da Fundação ABC e que isto foi decorrência da inércia da administração ao buscar soluções (realização de concursos públicos) que são impostas pela Constituição Federal.”

Destacou, ainda, que “(...) que o objeto do convênio inclui três tipos de serviços: contratação de mão de obra,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

compra de materiais e equipamentos e contratação de serviços de terceiros. E nesse ponto, a situação até então apreciada torna-se **ainda mais grave**, pois, além da intermediação de mão de obra, coube à Fundação ABC adquirir bens e contratar terceiros sem qualquer compromisso com os dispositivos contidos na Lei 8666/93, que regulamenta o artigo 37, XXI da Constituição Federal."

Prosseguiu asseverando que "Em verdade, o Termo de **Convênio** constituiu-se numa espécie de "**guarda-chuva**" para abrigar Planos de Trabalho, em número não fixado, cada qual com seus próprios objetivos e valores a serem despendidos. Em nosso entender, essa prática cria rotinas que geram disfunções, como no caso destes autos. Por exemplo, mediante mero pedido de contratação (fls. 254/255), sem que ao menos fosse indicado qual o Plano de Trabalho a que poderia ser encaixado, o Sr. Secretário de Saúde e Higiene solicita aditamento ao Convênio para contratação de 2 médicos Neonatologistas e 03 Técnicos de Imobilização Ortopédica."

Ao final, manifestou-se pela irregularidade do convênio e de seus termos aditivos, sendo acompanhada por sua Chefia.

MPC pela irregularidade de toda a matéria objeto de exame.

O município apresentou memorial acompanhado de documento. Afirma ser uma parceria emergencial e transitória; que a parceria foi firmada por considerar que a entidade presta bons serviços; que não havia tempo hábil para viabilização de concurso para recomposição dos quadros; e que os planos de trabalho estão sendo readequados em decorrência da situação fática.

Os autos figuraram na sessão da E. Segunda Câmara, de 31/3/2015, quando então foram retirados de pauta, para vista dos interessados.

Em sessão da e. Segunda Câmara de 08/3/2016 os autos foram novamente retirados de pauta em razão da sustentação oral realizada pelo advogado Dr. Marcos Antonio Gaban Monteiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Relatou que o atual prefeito ao assumir a prefeitura encontrou-a em situação de emergência. Que o convênio foi todo fundamentado de forma transitória, emergencial, com o propósito de não interromper os serviços de saúde no município e que a Fundação do ABC detém capacidade técnica.

É o relatório.

ak/



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-004101/026/14

Não se mostrou acertada a decisão municipal de conveniar com a Fundação ABC para contratar mão de obra, operacionalizar e gerenciar as Unidades Básicas de Saúde, Almoxarifado, Farmácia Popular, Centro de Especialidades Médicas, Hospital e Maternidade São Lucas, Unidades de Pronto Atendimento, Programa Saúde da Família, dentre outros serviços de saúde do município.

A complementaridade prevista no artigo 199 da Constituição Federal é para os casos em que a entidade já possua estrutura própria, a exemplo das Santas Casas, que firmam convênios com entes públicos para que, através de suas próprias instalações e mão de obra, atendam aos pacientes do SUS.

O relatório da fiscalização, aliado às manifestações da ATJ e MPC, não deixa dúvida que pretendeu o Município não só terceirizar a mão de obra, como, também, outorgar à Fundação ABC a operacionalização, a administração e o gerenciamento dos estabelecimentos de saúde pertencentes ao município.

Ademais, os planos de trabalho não atenderam a integralidade do que exige o §1º do artigo 116 da Lei nº 8666/93, posto que deles não constam o quantitativo das metas e os valores a serem repassados em razão da quantidade de serviços prestados, o que impossibilitará, quando do exame das prestações de contas, aferir a compatibilidade entre os valores repassados e a quantidade de serviços efetivamente prestados.

Não bastassem essas graves impropriedades, o Município, mediante a parceria firmada, outorgou ao particular a obrigatoriedade de compra de equipamentos, implementação de sistemas de informatização de medicações e materiais, dentre tantas outras ações que, a rigor, deveriam ser licitadas pela Administração.

Ora, se era intenção do Município outorgar o gerenciamento de "uma" ou "outra" unidade de saúde a um



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

particular, que o fizesse nas regras da Lei federal nº 9637/98 e no entendimento jurisprudencial deste Tribunal de Contas.

Ademais, o convênio foi firmado no mês de julho de 2013, e haveria tempo suficiente para um efetivo planejamento, seleção e contratação de uma organização social para a execução das atividades pretendidas.

É necessário rigor pela Administração Pública nos atos preparatórios à consecução das parcerias com as entidades do setor, no gerenciamento e no controle dos recursos repassados a essas entidades.

Quanto aos aditivos, por se tratar de uma extensão do negócio principal, os mesmos encontram-se irregulares pela acessoriedade que os acompanham.

Diante do exposto, voto pela **irregularidade** do convênio e dos termos aditivos celebrados, acionando-se os incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93. Proponho **determinar** à Prefeitura Municipal de Ribeirão Pires para que adote providências imediatas objetivando sanar as impropriedades constatadas na fundamentação deste voto.

Encaminhe-se cópia desta decisão ao Ministério Público do Estado de São Paulo.