



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 13/11/13 – ITEM: 36

RECURSO ORDINÁRIO

36 TC-001057/014/11

Recorrente(s): Otacílio Rodrigues da Silva – Ex-Prefeito do Município de Piquete.

Assunto: Convênio entre a Prefeitura Municipal de Piquete e o GASE - Grupo de Assistência à Saúde e Educação, objetivando a conjugação de esforços para a implementação, desenvolvimento e execução de ações que oportunizem a melhoria da saúde da população, com ênfase nos programas estratégicos de saúde pública.

Responsável(is): Otacílio Rodrigues da Silva (Prefeito à época).

Em Julgamento: Recurso(s) Ordinário(s) interposto(s) contra o acórdão da E. Segunda Câmara, que julgou irregular o convênio, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93, aplicando multa ao responsável no valor equivalente a 200 UFESP's, com fundamento no artigo 104, inciso II, da referida Lei. Acórdão publicado no D.O.E. de 28-06-12.

Advogado(s): Francisco Antonio Miranda Rodriguez, Carolina Elena de Melo e Souza Malta Moreira e outros.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1 Em sessão de 19 de junho 2012, a Egrégia Segunda Câmara¹ —RELATOR CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES— julgou irregular o termo de Convênio (n. 001/2010, de 01-03-10) firmado entre **Prefeitura de PIQUETE** e **Grupo de Assistência à Saúde e Educação - GASE**, para implementação, desenvolvimento e execução de ações que *oportunizem* a melhoria da saúde da população, com ênfase nos programas estratégicos de saúde pública, no valor de R\$1.724.400,00.

De conformidade com o voto do Eminentíssimo Relator,

¹ Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues, Relator e Presidente em exercício e Cláudio Ferraz de Alvarenga, e Auditor Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



“Permanecem, pois, sem enfrentamento as críticas dirigidas pelo órgão instrutivo ao instrumento que, como fez constar em Relatório, pretendeu a terceirização dos serviços públicos, em total desacordo com preceitos constitucionais² que estabelecem tanto a participação complementar de instituições privadas na área da saúde, quanto a investidura em cargo ou emprego público mediante concurso.

No caso, ficou restrita a ‘cooperação’ da conveniente ao repasse de valores, cabendo à conveniada quase todas as atividades da mencionada área essencial, as quais, a rigor, deveriam ser desempenhadas pela Administração.

Ademais, inexistiu prévio estudo indicativo da vantagem ou economicidade dessa transferência de recursos e tarefas a outrem (em detrimento do desempenho pelo Poder Conveniente), tão pouco há individualização dos custos por metas ou ações, omissão de extrema relevância na medida em que capaz de prejudicar a análise do desempenho e o efetivo alcance de resultados.

No tocante à especialização da conveniada, valho-me de parte das razões que determinaram reprovação de termo de parceria entre Prefeitura de Piquete e GASE³ (para finalidade muito similar), no sentido de que ‘... não é crível admitir que uma entidade, criada há pouco mais de um ano, cujo estatuto social demonstra uma incompatibilidade de atribuições (saúde, educação, turismo, cultura, meio ambiente etc.), possua aptidão e experiência para desempenhar objeto tão complexo e com valores tão significativos, além de não haver nos autos prova inequívoca

² Constituição Federal

“Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§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.” “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;”

³ Grupo de Assistência a Saúde e Educação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



de que foi a melhor solução para a população, carecendo a decisão do Executivo de estudos mais aprofundados⁴.

Com fundamento no art. 104, II, da Lei Complementar n. 709/93, foi aplicada multa no valor equivalente a 200 UFESPs.

1.2 Irresignado, o ex-Prefeito de Piquete, Sr. Octacílio Rodrigues da Silva, interpôs **recurso ordinário** em ordem a ver reconhecida a regularidade do ajuste.

Alegou que a municipalidade optou pelo convênio “*por considerá-lo a opção mais inteligente*” e que ele tinha “*metas bem definidas*”, atingir 100% das residências do município.

Argumentou também que o estatuto da entidade prevê a finalidade de atuar na área de educação, lazer, assistência social e também a de prestar assistência à saúde, compatível, pois, com o objeto conveniado.

Disse que se tratava de falha formal a remessa intempestiva de documentação a este Tribunal.

Sustentou que não houve lesão ao erário e que, “*caso tivesse a Administração Municipal executado diretamente as atividades desempenhadas pela Entidade Conveniada seria necessária a criação de uma estrutura organizacional completa, incluindo equipe de trabalho, espaço físico, móveis, etc.,*”.

⁴ TC-1213/007/08 – Relator: Conselheiro Robson Marinho - Convênio nº 001/2010, assinado em 01/03/10 – R\$ 1.724.400,00 – vigência a partir de 01/03/2010, até 28/02/11. Conforme Plano de Ação, as melhorias a serem implementadas pela conveniada consistiam: capacitação das equipes de enfermagem e operacional, integração da equipe com foco em habilidades comportamentais; territorialização - revisão e/ou abertura de novos postos; cadastramento de famílias – revisão e possíveis correções; treinamento técnico nos sistemas informatizados pertinentes; elaboração do Programa de Eventos e Campanhas junto à população; implantação de ferramentas para melhoria contínua nos processos; definição de relatórios e indicadores de qualidade a partir de pesquisas de satisfação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Defendeu ausência de má-fé e que fosse afastada a cominação de multa, pois o Recorrente *“em nenhum momento praticou qualquer ato atentatório à norma legal ou regulamentar que rege a matéria, não restando demonstrado nos autos qualquer elementos que pudesse ensejar a pena”*.

1.3 A **Assessoria Técnica** (fl. 232), considerando que as razões recursais não foram aptas a modificar a situação processual, manifestou-se pelo conhecimento e não provimento do recurso. Observou que *“o convênio, em suas cláusulas, não demonstra de forma clara o atendimento ao Ministério da Saúde como mencionado pela defesa, apenas foi demonstrado por meio de empenhos (antes do julgamento) que os recursos eram vinculados ao ‘Programa de Saúde da Família’”*

1.4 A **Chefia da ATJ** (fl. 233) acompanhou a conclusão da Assessoria preopinante.

1.5 Também para o douto **Ministério Público de Contas** (fl. 234) era de se conhecer do recurso, mas negar-lhe provimento, pois as razões deduzidas não conseguiram suplantar as irregularidades apontadas na r. decisão recorrida, não tendo trazido o Recorrente *“nenhum raciocínio capaz de infirmar a decisão hostilizada”*.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2. VOTO PRELIMINAR

Acórdão publicado em 28-06-12 e recurso tempestivamente protocolizado em 13-07-2012.

Satisfeitos os demais pressupostos de admissibilidade, voto **pelo conhecimento do recurso** ordinário.

3. VOTO DE MÉRITO

Da mesma forma que a Assessoria Técnica, a Chefia da ATJ e o douto Ministério Público de Contas, entendo também que os argumentos ofertados não foram suficientes para o prevailecimento do inconformismo do interessado em sua pretensão de modificar a r. decisão recorrida.

Com efeito. O Recorrente desperdiçou oportunidade ímpar para esclarecer sobre a especialização da conveniada em sua presumível atividade-fim, objeto do convênio. É que, como já observado no voto condutor da r. decisão combatida, trata-se mesmo de uma entidade com amplo espectro de finalidades, a envolver cultura, defesa e conservação de patrimônio histórico, promoção da educação, defesa, preservação e conservação do meio ambiente, promoção de atividades de lazer, integração e profissionalização de adolescentes, administração de hospitais, ambulatórios e programas de saúde, assistência social, com autogestão de famílias em vulnerabilidade social, proteção dos direitos dos sócio-assistidos, atendimento psicossocial, programa de renda para famílias, e ampliação do universo informacional, artístico e cultural dos usuários (cf. fl. 112).

O Recorrente também não demonstrou de maneira inequívoca a vantajosidade ou economicidade da transferência de recursos públicos ao setor privado; se esta seria a solução mais adequada para a Administração; tampouco evidenciou o custo-benefício do convênio. Aliás, como assinalado na decisão recorrida, inexistem custos individualizados, pagamento por tarefas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



efetivamente realizadas ou constatação de metas cumpridas. Sem olvidar, que se arregimentou considerável mão de obra sem observância do artigo 37, II, da Constituição Federal.

Observo que muitas dessas questões foram também constatadas e condenadas no TC-001213/007/08 (Pleno, sessão de 18-07-12, Relator Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero), entre as mesmas partes e correlato objeto.

E destaco, igualmente, o assinalado pela Fiscalização desta Corte de Contas de que, além da remessa intempestiva da documentação ora analisada, a prestação de contas do convênio, embora regularmente requisitada (fls. 189/191), não foi encaminhada, consoante orientações regulamentares deste Tribunal.

A multa aplicada fundamentou-se no inciso II do artigo 104 da LC 709/93 (ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar) e correspondeu a razoáveis 10% do legalmente autorizado, de modo que, como as razões recursais não foram capazes de infirmar a decisão hostilizada, como opinou o douto Ministério Público de Contas, a multa cominada deve ser mantida.

Em consequência, acolhendo manifestações da Assessoria Técnica, Chefia da ATJ e Ministério Público de Contas, voto pelo **não provimento** do recurso ordinário, mantendo-se o v. Acórdão combatido.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO