



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 26/04/2023 – ITEM 22

RECURSO ORDINÁRIO

TC-005339.989.23-8 (ref. TC-016354.989.19-6, TC-016787.989.19-3, TC-016789.989.19-1, TC-024219.989.19-1, TC-027186.989.20-8 e TC-027193.989.20-9)

Recorrente: Prefeitura Municipal de Igarapava.

Assunto: Convênio entre a Prefeitura Municipal de Igarapava e Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Igarapava, objetivando a execução de serviços de assistência médico-hospitalar do Sistema Único de Saúde (SUS), no valor de R\$6.420.062,28.

Responsáveis: José Ricardo Rodrigues Mattar (Prefeito), Murilo Silveira Soares dos Santos, José André Neto (Diretores Municipais), Iracema Saldanha Junqueira (Provedora da Santa Casa), Valdete Maria Galante (Administradora da Santa Casa) e Marcelo Ormeneze (Interventor da Santa Casa).

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto contra acórdão da E. Primeira Câmara, publicado no D.O.E. de 19-01-23, que julgou irregulares o convênio e os termos aditivos, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93.

Advogados: Júlio César Machado (OAB/SP nº 330.136), Thiago Tanajura Macedo Chicote (OAB/SP nº 406.261), Emerson Antonio da Silva Galvão (OAB/SP nº 436.161), Murilo Silveira Soares dos Santos (OAB/SP nº 311.759) e outros.

Procurador de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalização atual: UR-17.

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. TERCEIRO SETOR. CONVÊNIO E TERMOS ADITIVOS. CUSTEIO DE SERVIÇOS DE SAÚDE. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIOS. INVIABILIZADA A AFERIÇÃO SOBRE A ECONOMICIDADE, A ADEQUAÇÃO DAS QUANTIAS ESTIMADAS, A EXECUÇÃO DAS METAS PREVISTAS E OS GASTOS REALIZADOS. FALHAS SOBRE OS ADITIVOS NÃO IMPUGNADAS. ACESSORIEDADE. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Em exame o Recurso Ordinário interposto pela Prefeitura Municipal de Igarapava, em face do v. Acórdão da E. Primeira Câmara publicado no DOE de 19/1/23, que julgou irregular o Convênio firmado em 26/5/17 com a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia daquela localidade, bem como os Aditamentos a ele relativos celebrados em 26/5/18, 21/9/18, 21/9/19, 1/7/20 e 18/9/20, aplicando o disposto nos incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.

O citado Instrumento pactuou o repasse estimado em R\$ 6.420.062,28, sendo R\$ 4.463.814,48 provenientes dos cofres municipais e R\$



1.956.247,80 oriundos do tesouro federal, destinados à prestação de serviços de assistência médico-hospitalar integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS) pela entidade conveniada, no prazo de 12 meses.

As condições previstas no Ajuste foram alteradas através de Adendos contratuais, da seguinte forma:

Aditivo (TC)	Data da Assinatura	Alteração
1º Termo (TC-16787.989.19-3)	26/5/18	Prorrogação do prazo pactuado até 22/9/18.
2º Termo (TC-16789.989.19-1)	23/9/18	Prorrogação do prazo pactuado até 22/9/19.
3º Termo (TC-24219.989.19-1)	21/9/19	Prorrogação do prazo pactuado até 22/9/20.
4º Termo (TC-27186.989.20-8)	1/7/20	Alteração do Plano de Trabalho, com suspensão das metas quantitativas e qualitativas em razão da Epidemia da COVID-19.
5º Termo (TC-27193.989.20-9)	18/9/20	Prorrogação do prazo pactuado até 22/9/21.

O juízo de irregularidade do Convênio foi fundado na falta de detalhamento dos valores unitários dos serviços custeados e consequente impossibilidade de aferição da adequação das metas pactuadas e do orçamento, bem como das quantias estimadas.

O v. Julgado registrou, ainda, que tal omissão caracterizou infração ao artigo 174, inciso V, das Instruções nº 2/2016, comprometendo o exame da economicidade e a avaliação da eficiência da contratação, além de inviabilizar o controle dos gastos efetuados, lembrando que a composição dos custos que balizam o valor repassado é fundamental para garantir a transparência de sua aplicação.

Os Termos Aditivos ficaram igualmente comprometidos, não somente em virtude da relação de acessoriedade existente, mas também em razão de:

- falta de data e assinatura do Responsável pela Conveniada no Termo de Ciência e Notificação relativo ao Primeiro Adendo;

- ausência de publicação da Imprensa Oficial sobre o extrato do 2º Aditamento e atraso na divulgação do três Instrumentos subsequentes (nºs 3, 4 e 5), em desrespeito ao artigo 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 e ao artigo 175, “f”, das Instruções nº 2/16; e,



- insuficiente detalhamento dos custos de cada atividade nos Planos de Trabalho vinculados aos Termos Aditivos nºs 2 e 3, infringindo o artigo 116, § 1º, inciso IV da Lei nº 8.666/93 e o artigo 174, inciso V, das Instruções nº 2/16 deste e. Tribunal.

Em seu apelo, o Município de Igarapava reiterou os argumentos apresentados ao longo da instrução.

De início, defendeu que a quantidade estimada mensal e anual dos serviços de pronto atendimento, sem a especificação da natureza dos procedimentos e respectivos quantitativos, foi necessária porque tal atividade está direcionada para a demanda existente no âmbito do complexo Sistema Único de Saúde (SUS), de caráter emergencial, irrestrito e incerto.

Com isso, aduziu que seria inviável a fixação de metas rígidas ou a expectativa de cumprimento exato.

De outra parte, acrescentou que a Ficha de Programação Físico Orçamentária (FPO) complementou o Plano de Trabalho indicando valores e especificações, além da descrição e composição das atividades que incluiriam médicos, equipe de enfermagem, recursos humanos destinados à recepção e apoio, insumos e medicações que poderiam ser prescritas nos atendimentos, sendo ferramenta essencial ao monitoramento das metas e definição das despesas custeadas com recursos municipais.

Além disso, afirmou que no citado Plano de Trabalho foi descrita a quantidade de profissionais que deveriam compor a equipe mínima e incluídos os indicadores para aferição da média de atendimentos, no trimestre e por dia, não havendo imprecisão no seu conteúdo.

Recebido o apelo como Recurso Ordinário, bem como determinada sua livre distribuição pela E. Presidência, a matéria foi remetida à instrução.

Instado, o douto Ministério Público de Contas opinou pelo conhecimento e não provimento do inconformismo, salientando que nele foram apenas repisados argumentos apreciados a contento na r. Decisão combatida.

É o relatório.

MFR



VOTO PRELIMINAR

O v. Acórdão recorrido foi publicado no Diário Oficial do Estado de 19/1/23, sendo que o recurso foi interposto por parte legítima no dia 10/2/23, constituindo meio idôneo para a devolução da matéria impugnada ao exame desta E. Corte.

Recurso Ordinário em termos, **dele conheço**.



VOTO DE MÉRITO

Os gestores públicos devem atuar em consonância com a legislação, promovendo sempre o adequado planejamento para que seja possível fiscalizar a destinação dos recursos públicos alocados e, com isso, zelar por seu uso eficiente e controlado.

Esse cuidado, porém, deixou de ser tomado na contratação em exame, que pactuou a transferência de verbas para prestação de relevantes serviços médico-hospitalares e ambulatoriais pela Santa Casa de Igarapava, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS.

O Plano de Trabalho e o Demonstrativo de Custos a ele vinculado apresentaram conteúdo genérico indicando valores globais (mensais e anuais) sem a necessária composição dos custos e suficiente detalhamento das atividades pactuadas.

Com isso, não somente deixou de ser comprovada vantagem na contratação do Terceiro Setor, mas também ficou inviabilizada a aferição sobre a compatibilidade das quantias estimadas, a execução das metas previstas e a fiscalização sobre os gastos realizados.

Todos esses elementos foram sopesados na r. Decisão ora combatida e o apelo em análise não ofereceu quaisquer informações que pudessem sanar as faltas e, com isso, afastar o juízo de irregularidade do Convênio.

Acolho, pois, integralmente o entendimento desfavorável manifestado pelo d. *Parquet* de Contas sobre as presentes razões recursais:

“Em especial, cabe assinalar que a fragilidade dos critérios utilizados para avaliação representa vício insanável, dado que tais métricas se encontram permeadas por características subjetivas e ineptas à comprovação da ‘efetiva entrega de bens e serviços à sociedade’ (art. 165, §10 da CF/1988).

Perante o sistema de controle externo, a comprovação do regular emprego dos recursos públicos não se restringe à ausência de deliberado enriquecimento ilícito ou dano ao erário, porque há de haver obediência a diversos filtros procedimentais e materiais de validação da despesa empreendida. A regularidade dos demonstrativos depende de suficiente e robusta averiguação das metas e da fixação de parâmetros objetivos norteadores da execução da parceria, bem como da existência de plano de trabalho que permita o monitoramento real da economicidade e da vantajosidade para a Administração.



A falta de detalhamento dos resultados e custos relativos aos serviços prestados em parcerias com o terceiro setor é prática repudiada pela jurisprudência dessa Corte de Contas. É imperioso que a Administração apenas celebre ajustes que possam ser adequadamente monitorados em consonância com seu respectivo plano de trabalho, porque, de outra forma, os repasses empreendidos tendem a se configurar como verdadeiros cheques em branco, dada a falta de clareza acerca das metas a serem cumpridas.”

Nessa linha, cabe também invocar o entendimento manifestado no r. Julgado relatado pelo eminente Conselheiro Dimas Ramalho, em Sessão da e. Segunda Câmara de 2/6/2020, abrigado nos autos do TC-8531.989.6, que muito bem evidencia o entendimento deste e. Tribunal sobre a matéria:

“Nada obstante, pertinente recomendação à Prefeitura do Município de Arujá, no sentido de que, ao decidir pela transferência de recursos financeiros às entidades do terceiro setor, visando à prestação de serviços ora em exame (manutenção dos serviços necessários e de importância, com visão assistencial e educativa, para o atendimento das pessoas portadoras de necessidades especiais), exija das entidades conveniadas que o seu plano de trabalho apresente, detalhadamente, os custos envolvidos nas atividades previstas, para que possa ser evidenciada, de forma irrefutável, a indicação explícita e motivada do custo unitário, assim como do custo global de cada atividade inserida no plano de trabalho.

É justamente o conhecimento da composição dos custos unitários e globais das atividades, atrelado à previsão de metas, que permite analisar as variações ocorridas no exercício e avaliar, sob a premissa da economicidade, se estão condizentes com os repasses efetuados, e, também, aferir se os recursos públicos foram aplicados com economia, eficiência e eficácia.”

Observo, por fim, que as falhas relativas aos Aditivos Contratuais não foram impugnadas de forma específica no Apelo da Municipalidade.

Tais Instrumentos, acessórios ao Ajuste principal aqui examinado, permanecem portanto igualmente condenados.

Ante o exposto, em conformidade com o entendimento externado pelo douto MPC, meu **VOTO nega provimento ao apelo interposto pelo Município de Igarapava, confirmando o v. Acórdão combatido por seus próprios fundamentos.**

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro