



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE 23.09.14

ITEM Nº 042

TC-029401/026/11

Conveniente: Prefeitura Municipal de Praia Grande.

Conveniada: Fundação do ABC - Hospital Municipal Irmã Dulce - OSS.

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Adriano Springmann Bechara (Secretário de Saúde Pública) e Inácio Peres Lopes Junior (Superintendente).

Objeto: Cooperação mútua dos partícipes a fim de regular a gestão compartilhada, nas atividades de assistência médica, ensino e pesquisa técnica a serem desenvolvidas no Pronto Socorro Boqueirão (Central).

Em Julgamento: Convênio firmado em 21-03-11. Valor - R\$45.252.000,00 Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, pela Conselheira Cristiana de Castro Moraes em 31-10-13.

Advogado(s): Fabiana Balbino Vieira, Francisco Antonio Miranda Rodriguez e outros.

Acompanha (m) : Expediente(s): TC-007215/026/14 e TC-010864/026/14.

Fiscalizada por: GDF-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-10 - DSF-II.

Em exame o convênio de cooperação mútua, nas áreas educacional, técnica, científica e de assistência à saúde, dentro do âmbito do SUS, visando à implementação da gestão compartilhada do Pronto Socorro Boqueirão (Central), celebrado entre a Prefeitura Municipal de Praia Grande e a Fundação do ABC - Hospital Municipal Irmã Dulce - OSS, com vigência de 36 meses, no valor de R\$ 45.252.000,00.

O relatório de instrução da matéria aqui apreciada, que ficou a cargo da 4ª Diretoria de Fiscalização, a fls. 300/304, consignou falhas, quais sejam: ausência de parecer técnico evidenciando a vantagem econômica do ajuste em detrimento da realização direta do objeto pretendido e inexistência de norma específica autorizadora do repasse, contendo elementos essenciais como órgão público beneficiário, valor conveniado e sua destinação.

Instada à manifestação, a Assessoria Técnica, a fls. 308/309, além das questões suscitadas pela Fiscalização, questionou quais os dados estimativos de atendimentos e procedimentos a serem realizados no Pronto Socorro Central (Boqueirão), por meio da gestão compartilhada, que serviram para dimensionar os custos/despesas e, a partir daí, definir o valor a ser transferido, propondo, por conseguinte, a aplicação do artigo 2º, inciso XIII da Lei Complementar nº 709/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Os Interessados foram notificados, a fls. 319/322 e 331/332.

Compareceram aos autos Roberto Francisco dos Santos, ex-Prefeito Municipal, e Adriano Springmann Bechara, ex-Secretário de Saúde Pública Municipal, por seus advogados, com as justificativas e documentos de fls. 335/354.

Ressaltam, inicialmente, que o convênio efetuado teve como objetivo a ampliação do atendimento à saúde da população, o que demonstra a relevância do ato para o Município, eis que tinha como único escopo a manutenção do perfeito funcionamento dos serviços prestados pela Administração à população local, que necessitava de atendimento no Pronto Socorro Boqueirão (Central).

Explicam que o Hospital é o único nosocômio do Município que atende pacientes do SUS na região, de modo que a Municipalidade decidiu promover os repasses por meio do ajuste aqui apreciado.

No tocante à ausência de parecer técnico evidenciando a vantagem econômica obtida com a celebração do convênio, esclarecem que a gestão compartilhada em pauta se encontrava dentro das diretrizes do Plano de Governo formulado pelo então Prefeito Municipal, Sr. Roberto Francisco dos Santos, bem antes das eleições municipais realizadas em 2008.

Assim, enfatizam que, com a posse no cargo em 2009, o Prefeito determinou à Secretaria de Saúde Pública, através da Ordem de Serviço GP/SESAP nº 03/09 de 01/01/2009, que procedesse à elaboração de estudos a fim de cumprir as metas de campanha voltadas à área de saúde, o que incluía a parceria aqui analisada.

Informam que a decisão final para a celebração do convênio com a Fundação do ABC só foi concretizada em 21/03/2011, em face das seguintes considerações: término dos estudos da SESAP no final de 2010; parecer da Assessoria Jurídica; disponibilidade orçamentária para o exercício financeiro de 2011, objetivo de uma parceria conjunta, dentro do interesse comum existente entre a Prefeitura Municipal e a referida Fundação, para a gestão compartilhada daquela unidade de emergência/urgência.

Nesse cenário, defendem que todo o procedimento instaurado para a celebração do convênio se deu por ato ordinatório governamental, expedido pelo Ex-Prefeito Municipal, sendo preliminarmente feita consulta à entidade filantrópica, que se manifestou no interesse de firmar uma cooperação mútua e, posteriormente, foi firmado o termo em 21/03/2011, mediante a autorização legislativa editada na Lei Complementar nº 569/2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Outrossim, enfatizam que houve a aprovação e autorização prévias dadas pelo Conselho Municipal de Saúde de Praia Grande – COMUSA-PG, em resolução deliberativa do órgão de controle externo (Resolução COMUSA-PG nº 014/11), cuja Plenária decidiu, por unanimidade, em 11/03/2011, a celebração de Convênio entre a Municipalidade e a entidade filantrópica do ABC.

Explanam que a escolha da referida entidade se deu, também, em função de que a mesma possui qualificação como Organização Social no Município e era co-gestora administrativa do Hospital Irmã Dulce, consoante contrato de gestão nº 110/08, firmado em 30/07/2008, abrigado no TC-31159/026/08, cuja área hospitalar abrange o espaço contíguo do Pronto Socorro Boqueirão (Central), sendo, ainda, o espaço físico existente separado tão somente por um corredor.

Destarte, destacam que a Fundação do ABC, em cooperação mútua com a Municipalidade, procederia à integração operacional das duas unidades, eis que o Hospital Municipal Irmã Dulce, sob gestão compartilhada, não possuía uma área específica para os casos de urgência e emergência, o que dificultava significativamente a forma de trabalho dos profissionais de saúde, quando do atendimento de casos clínicos de média complexidade (trauma-ortopedia, neurologia, cardiologia, etc, sendo que os protocolos existentes nessas unidades eram diferenciados, exigindo-se, pois, a imediata unicidade de procedimentos, os que se integraram, posteriormente, na forma de um “Complexo de Saúde Hospitalar”.

Dessa forma, defendem que o procedimento de escolha da entidade recaiu, principalmente, no sentido de se obter a melhoria na qualidade dos serviços anteriormente prestados na unidade emergencial e a resolubilidade em saúde nos casos apresentados pelos pacientes que lá eram assistidos, dando especial ênfase na experiência e “know-how”, na área de emergência e urgência, que a Fundação detinha.

Observam, ainda, que, no procedimento instaurado para a escolha da entidade beneficiária, houve previamente a análise e apreciação de várias áreas técnicas da Administração Municipal, cujo resultado levou em consideração os princípios constitucionais vigentes da legalidade, impessoalidade, moralidade, finalidade, eficiência e publicidade, aduzindo que não houve afronta ao princípio da isonomia, eis que as razões de escolha pautaram-se pelo interesse público envolvido.

Salientam, na sequência, que em razão da inexistência de interesses contrapostos é que o convênio foi concebido, como um negócio jurídico bilateral e não contratual, sendo, pois, desnecessária a realização de um procedimento administrativo para a escolha do parceiro privado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Nessa conformidade, informam que a entidade Fundação do ABC, por possuir grande reputação e notória especialização na área hospitalar e em gestão na área de emergência/urgência, por mais de 46 anos, atuando, especialmente, na Região do ABC Paulista, tendo, como retaguarda, uma Faculdade de Medicina própria, decidiu-se, portanto, à formalização direta do vínculo.

Enaltecem que inexistiram prejuízos aos cofres municipais e, ainda, que o suporte básico que norteou a decisão final para a gestão compartilhada de serviços na área de urgência e emergências médicas foi o “Estudo de Economicidade”, o qual já restou colacionado a estes autos anteriormente.

Acrescentam que diversas medidas estão sendo adotadas no sentido do incremento e aperfeiçoamento do serviço de saúde diretamente prestado por entidades públicas estaduais, de forma que a participação da entidade social subvencionada se compatibilize com os limites constitucionais, ou seja, em caráter apenas complementar (artigo 199, § 1º da Constituição Federal).

Especificamente no que tange ao Pronto Socorro Boqueirão (Central), voltam a enfatizar que os estudos técnicos anteriormente realizados pela Administração Municipal já evidenciavam os problemas funcionais e estruturais que vinham ocorrendo, em vista do aumento significativo da demanda verificada na unidade de emergência e urgência municipal, de média complexidade, para atendimento a determinadas patologias clínicas.

Explanam que em 21/11/2013, junto ao Pronto Socorro Boqueirão (PS Central), houve a inauguração da nova sala de emergência, sendo que ocorreu em um momento em que a cidade se preparava para a chegada de mais uma temporada de verão.

Assim, noticiam que nesse período do ano, com a entrada de turistas no Município, a população local supera um milhão de pessoas, fazendo-se necessária a remodelação e ampliação do setor da unidade, capaz de permitir o melhor atendimento a pacientes gravíssimos, em risco de morte, como os que chegam pelo Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU).

Esclarecem que a nova sala de emergência teve sua capacidade ampliada de sete para onze leitos, além do isolamento, com a criação de áreas distintas, para pacientes adultos e futuros atendimentos pediátricos.

Elucidam, por conseguinte, que, entre os destaques da obra, estão a ampliação da área física, para melhor acesso das ambulâncias; portas mais amplas; cortina de ar condicionado, que cria uma espécie de barreira que evita que o ar de dentro do ambiente se misture com o de fora, mantendo a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



temperatura estável; posto de enfermagem em localização estratégica e conforto médico; além de sanitários, que melhoram as condições de trabalho.

Ou seja, ressaltam que toda a infraestrutura foi refeita, bem como as instalações hidráulicas e elétricas, sistema de tubulação de gases, climatização, pintura e revestimentos, e, além disso, mesmo com todas as obras mencionadas, a emergência manteve seus atendimentos à população numa área adaptada.

Salientam que a unidade realiza, mensalmente, cerca de 24.000 atendimentos, sendo que este número cresce vertiginosamente para, aproximadamente, 30.000 na temporada de verão. Em 2012, foram efetivados nessa unidade emergencial 237.196 atendimentos.

Ademais, ilustram que, para priorizar os casos mais graves que chegam pela recepção, a unidade passou a atender pelo sistema de Acolhimento com Classificação de Risco (Plano Rochester), ou seja, após a escuta e checagem de sinais vitais, a enfermagem sinaliza aos médicos, por meio de cores, a gravidade dos pacientes.

Por tudo isso, interpretam que a participação da iniciativa privada na área de emergência e urgência se deu de forma complementar, sendo hoje, plenamente regulamentado pelo Ministério da Saúde, com a edição de várias portarias e protocolos clínicos específicos.

Entendem, portanto, que, nessa participação, a entidade privada sem fins lucrativos possui o caráter de filantropia, tendo preferência às demais entidades, devendo o Estado recorrer às mesmas, quando da formalização de instrumentos de convênio.

Em relação à ausência de norma autorizadora específica para o repasse, defendem que a redação do § 2º, do artigo 116 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos dispõe que o instrumento de convênio é matéria estritamente administrativa e que o Poder Público, após estabelecê-lo, tão somente dará ciência ao Poder Legislativo.

Demais disso, deixam consignado que o STF já se pronunciou acerca da matéria e vem decidindo que é inconstitucional a norma que exige a autorização legislativa para que se firme um convênio, notadamente, por ferir a independência dos Poderes.

Explicam, na sequência, que a Administração Municipal cumpriu a obrigatoriedade legal imposta pelo § 2º, do artigo 116 do supracitado dispositivo constitucional, de cientificar a Câmara Municipal sobre a assinatura do convênio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Aduzem, inclusive, que o referido entendimento também foi mencionado no manual básico deste Tribunal, intitulado “Repasses Públicos ao Terceiro Setor” – dezembro de 2013, no subitem 6.2.1, do Capítulo 6.

Relembrem que o artigo 197 da Constituição Federal defere a entidades particulares e do Terceiro Setor a atuação nas ações e serviços de saúde, que por serem considerados de relevância pública, estão acima de quaisquer outros interesses públicos ou privados.

Afirmam que o Princípio da Eficiência, expresso no artigo 37 da Constituição Federal, baliza a atuação do agente público, de maneira a impossibilitar uma atuação amadorística, impondo-lhe o dever de perseguir a consecução do melhor resultado possível, assim como o de atentar à forma de organização da Administração Pública, para que os padrões modernos de gestão vençam o peso burocrático, atualizando-se e modernizando-se.

Nessa conformidade, intentam demonstrar que a atuação da Municipalidade sempre pautou-se pela consonância com os ditames deste Tribunal, com a finalidade de atender os preceitos constitucionais e administrativos, como o de interesse público e da probidade administrativa.

Pelo exposto, requerem o julgamento regular da matéria e o consequente arquivamento do feito, sem prejuízo das recomendações que se entendam necessárias.

A Assessoria Técnica e sua Chefia, a fls. 356/358, opinaram pela irregularidade do convênio aqui apreciado.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GC-CCM

PRIMEIRA CÂMARA

SESSÃO DE

23/09/2014

ITEM Nº 042

PROCESSO: **TC-29401/026/11**

ÓRGÃO CONVENENTE: Prefeitura Municipal de Praia Grande

RESPONSÁVEIS: Roberto Francisco dos Santos – Ex-Prefeito Municipal
Adriano Springmann Bechara – Secretário de Saúde Pública
Alberto Pereira Mourão – Atual Prefeito Municipal

CONVENIADA: Fundação do ABC – Hospital Municipal Irmã Dulce - OSS

RESPONSÁVEL: Inácio Peres Lopes Junior – Superintendente à época
Wagner Octávio Boratto – ex-Presidente da Fundação do ABC
Marco Antonio Santos Silva – atual Presidente da Fundação do ABC

VALOR: R\$ 45.252.000,00

EM EXAME: Convênio nº 01/2011, firmado em 21/03/2011 (fls. 193/208)

ADVOGADOS: César Marino Russo (OAB/SP nº 167.966); Sandro Tavares (OAB/SP nº 201.133); Maria Medeiros (OAB/SP nº 191.011); Antonio de Oliveira Junior (OAB/SP nº 34.613); Tatyana Mara Palma (OAB/SP nº 203.129); Eliane Marcos de Oliveira Silva (OAB/SP nº 239.432); Guilherme Crepaldi Espósito (OAB/SP nº 303.735); Aline Larroza Nery (OAB/SP nº 269.593); Fabiana Balbino Vieira (OAB/SP nº 238.056); Francisco Antonio Miranda Rodriguez (OAB/SP nº 113.591) e outros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



ACOMPANHAM: TC-10864/026/14 e 7215/026/14, que abrigam Ofícios encaminhados pelo Ministério Público do Estado de São Paulo e pela Secretaria dos Negócios de Segurança Pública – Departamento de Polícia de Proteção à Cidadania, respectivamente, em que são solicitadas informações acerca dos atos praticados por este Tribunal, em processos que envolvem os repasses públicos à Fundação ABC.

Preliminarmente, destaco que aqui está em exame a legalidade do Convênio em referência, sendo que as suas prestações de contas serão apreciadas em momento oportuno, nos autos dos TCs 31354/026/12 e 44929/026/13, que ainda se encontram em trâmite nesta Casa.

Penso ser louvável a manifesta preocupação da Municipalidade com a área de saúde, especialmente, com os atendimentos médicos de urgência e emergência.

Assim, muito embora o convênio em tela esteja relacionado à sensível área da saúde, a Municipalidade não pode se afastar dos aspectos legais que permeiam a matéria, em especial daqueles requisitos preconizados pelo artigo 116 da Lei Federal nº 8.666/93.

A partir da análise destes autos, interpreto que a ausência de demonstração da vantagem econômica obtida pela Administração Municipal, em detrimento de sua atuação direta, contamina o feito.

Digo isso, especialmente, porque não foi enfrentada pela Origem a questão suscitada pela Assessoria Técnica, relacionada ao valor estimado para os repasses em tela.

De fato, verifica-se que os repasses foram estimados em R\$ 1.257.005,00/mês, importância que não se mostra compatível com a média mensal de faturamento SUS do Pronto Socorro Central, para o período 2008/2010¹ e o custo médio mensal colacionado a fls. 04-verso (R\$ 677.061,46).

Ademais, o “Estudo de Economicidade para a Gestão Compartilhada de Serviços de Urgência e Emergência no Município de Praia Grande”, consoante ventilado pela Fiscalização, não se trata de um demonstrativo da vantagem obtida pela Administração Municipal, mas sim de um relatório histórico sobre o sistema de saúde local.

¹ Fls. 15/18



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Em outras palavras, os Responsáveis que compareceram aos autos centralizaram suas alegações apenas na importância dos serviços voltados à área de saúde, entretanto, não conseguiram demonstrar, de forma inequívoca, a vantagem econômica obtida, ao estipular o valor mensal dos repasses em tela.

Aliás, semelhante interpretação foi dispensada nos autos do TC-1057/014/11, quando da apreciação do Recurso Ordinário interposto contra a Decisão da Segunda Câmara, pelo eminente Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho², *in verbis*:

“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 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.”

À vista do exposto, acolhendo as manifestações desfavoráveis da Assessoria Técnica e Chefia, voto no sentido da irregularidade da matéria, aplicando-se, em consequência, as disposições contidas nos incisos XV e XVII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.

Aplico aos Srs. Roberto Francisco dos Santos, ex-Prefeito Municipal, e Adriano Springmann Bechara, ex-Secretário de Saúde Pública Municipal, autoridades que firmaram o ajuste, a multa individual equivalente a 200 (duzentas) UFESPs, nos termos do inciso II do artigo 104, da Lei Orgânica deste Tribunal, por afronta aos dispositivos legais constantes do presente voto, a ser recolhida no prazo de 30 (trinta) dias, bem como determino a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público para as providências de sua alçada.

Fixo o prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da expiração do prazo recursal, para que a Prefeitura Municipal de Praia Grande informe a esta E. Corte as providências adotadas em face da presente decisão.

Expeçam-se os ofícios necessários, inclusive aos subscritores dos expedientes abrigados nos TCs 10864/026/14 e 7215/026/14.

² Sessão do Tribunal Pleno de 13/11/2013.