EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-000.087.08-09

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. TERMOS ADITIVOS. SMS. Implantação do desenvolvimento de ações relativas à triagem médica de pacientes. Interveniência UNIFESP. SPDM. Pendência em período não compreendido no exame da prestação de contas. ACOLHIDO. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 72-000.087.08-09 e 72-004.075.06-00.

2.885ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher a execução do Convênio 039/2006-SMS.G, relevando as falhas formais constatadas, com despesa liquidada e paga no valor de R$ 4.864.563,38 (quatro milhões, oitocentos e sessenta e quatro mil, quinhentos e sessenta e três reais e trinta e oito centavos), no período de janeiro a dezembro de 2007.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, considerando que a pendência referida pela Subsecretaria de Controle Externo desta Corte, à fl. 194, diz respeito à prestação de contas de período não compreendido no exame da execução do convênio, em determinar à Secretaria Municipal da Saúde o encaminhamento a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, do relatório da Prestação de Contas Finalizadora do Convênio, encerrado em 31 de janeiro de 2009, levando em conta as informações constantes dos documentos de fls. 185/191 destes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 17 de agosto de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trata-se, no **TC n° 72-004.075.06-00**, de examinar o Termo de Convênio n° 039/2006-SMS.G e seus TAs n°s 001/2007, 002/2007 e 003/2007, firmados entre a Secretaria Municipal da Saúde e a UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo, conjuntamente com a SPDM – Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina, reunidas sob a denominação de Complexo UNIFESP-SPDM, conforme consta do preâmbulo do Termo de Contrato, tendo por objetivo minimizar a sobrecarga no atendimento do Pronto Socorro do Hospital Municipal Dr. Cármino Caricchio, em virtude do crescimento da demanda desse atendimento, em sua maior parte relativa a clínica médica e pediátrica, e, por objeto, a implantação de Triagem Médica, Infantil e Adulto no Pronto Socorro, onde são realizadas consultas para avaliação de risco médico, de modo a reduzir o tempo de espera da primeira consulta, direcionar os atendimentos e, como consequência, melhorar a qualidade da assistência à população usuária desses serviços.

O prazo de vigência iniciou-se em 14 de agosto de 2006, com término previsto para o dia 31 de dezembro de 2006, havendo previsão da possibilidade de prorrogação. Os custos e recursos financeiros a serem repassados à conveniada foram estimados no Plano de Trabalho que integra o referido ajuste.

A Auditoria opinou pela irregularidade do Termo de Convênio, em virtude da não apresentação da CND e do Certificado de Regularidade Fiscal do FGTS da SPDM válidos à época da lavratura do ajuste (fls. 61/64). Quantos aos Termos Aditivos, opinou também pela irregularidade, apontando as seguintes impropriedades:

(i) TA n° 001, firmado em 30 de janeiro de 2007 e de prorrogação de prazo, a contar de 1° de janeiro de 2007 a 31 de dezembro de 2007: não apresentação das referidas certidões de regularidade fiscal da SPDM e atraso na publicação no DOC (fls. 134/136);

(ii) TA n° 002, firmado em 25 de maio de 2007 e cujo objeto é a expansão da atividade do Centro de Triagem para o período de 24 (vinte e quatro) horas: não apresentação do CRF do FGTS da SPDM e intempestividade da emissão das Notas de Empenho (fls. 137/139), apontando que, quanto à CND, foi considerada a Certidão Positiva de Débito com Efeitos de Negativa juntada a fls. 108;

(iii) TA n° 003, firmado em 26 de setembro de 2007 e cujo objeto é o registro do novo Plano de Trabalho, com liberação de recursos no valor

de R$ 1.365.932,78, referentes aos meses de julho a setembro, com redução do quadro de recursos humanos e redução do valor de custeio: não apresentação do CRF do FGTS da SPDM válido à época da lavratura do ajuste, bem como emissão da Nota de Empenho antes do despacho autorizatório (fls. 140/143).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo pronunciou-se no sentido da ausência de nexo de pertinência lógica entre o objeto contratado e os objetivos definidos nos Estatutos da UNIFESP, questionando a própria contratação direta da UNIFESP e não da SPDM, em se confirmando a autonomia administrativa desta última. Considerando os aspectos de irregularidade apontados pela AUD, de atraso na publicação do ajuste, emissão da Nota de Empenho antes do Despacho Autorizatório e intempestividade da emissão da Nota de Empenho, entendeu que, de fato são descumprimentos legais, mas se analisados fossem de forma separada, excepcionalmente poder-se-ia sopesá-los, por não terem o condão de macular os procedimentos em tela, em face da matéria e sua extensão. Todavia, à vista do seu entendimento no sentido da irregularidade da contratação, opinou pela irregularidade do Termo de Convênio (fls. 67/72) e dos TAs examinados (fls. 146/149).

Intimadas, prestaram justificativas e esclarecimentos a Origem (fls. 161/179), o Sr. Moisés Queiróz Moreira, em resposta à Intimação n° 1.466/2008, endereçada ao Sr. Ailton de Lima Ribeiro, Secretário Adjunto da SMS à época, e signatário e ordenador da despesa do Convênio e dos TAs (fls. 180/198), bem como em resposta à Intimação n° 1.465/2008 (fls. 151) que lhe foi endereçada (fls. 277/294), a UNIFESP (fls. 199/201) e a SPDM (fls. 202/273).

Quanto ao atraso na publicação do ajuste no DOC, a Origem entende que o princípio da publicidade restou atendido, uma vez que, apesar da falha, o despacho de autorização do aditamento foi publicado na íntegra, em data anterior à lavratura do Termo. Relativamente à não comprovação da regularidade fiscal da SPDM à época, juntou, dentre os elementos de defesa, os seguintes documentos: Certidão Positiva de Débito com Efeitos de Negativa em nome da SPDM, relativa aos débitos de contribuições previdenciárias e às de terceiros, emitida em 5 setembro de 2007, com validade até 3 de março de 2008 (fl. 265), e outra emitida em 4 de junho de 2008, com validade até 1° de dezembro de 2008 (fls. 162 e 163, repetida a fls. 181/182); CRF do FGTS, solicitado em 26 de março de 2008, com validade de 28 de fevereiro de 2008 a 28 de março de 2008, emitido em atendimento a determinação judicial (fls. 267), CRF do FGTS, solicitado em 24 de junho de 2008, com validade de 29 de maio de 2008 a 27 de junho de 2008, também emitido em atendimento a determinação judicial (fls. 164, repetida a fls. 183); CRF do FGTS solicitado em 10 de setembro de 2008, com validade de 27 de agosto de 2008 a 27 de setembro de 2008 (fls. 293); cópia do Pedido de Adesão ao Programa de Parcelamento de Débitos para com a Receita, INSS e FGTS, nos termos da Lei n° 11.345/2006, com data de 10 de abril de 2007 (fls. 171/175, repetido a fls. 190/194), cujo deferimento, explicam as defesas, possibilitou que a SPDM obtivesse certidões positivas com efeitos de negativas, expedidas pelo Ministério da Previdência Social no segundo semestre de 2007, e, no último trimestre de 2007, a Certidão Conjunta Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (fls. 278).

A Auditoria (fls. 298/301) entendeu que a documentação apresentada não elidiu a impropriedade constatada ante a não apresentação da CND e do CRF da SPDM válidos à época da lavratura do ajuste, documentos necessários também para celebração de convênios e não apenas para celebração de contratos, ao contrário do sustentado em sede de defesa. Quanto às demais infringências apontadas em sua manifestação precedente, acabou por adotar o mesmo posicionamento da AJCE, no sentido de sopesamento. Contudo, considerando as irregularidades constatadas, manteve seu entendimento quanto à irregularidade do Convênio e dos três Termos de Aditamento.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo (fls. 305/308) perfilhou das conclusões exaradas nos autos e, diante da ausência de novos elementos que tivessem o condão de elidir as questões postas, concluiu pela irregularidade dos ajustes examinados.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (fls. 310/318) propugnou pelo acolhimento dos instrumentos em exame, ou, ante a inexistência da comprovação de qualquer forma de prejuízo ou dano ao Erário, bem como por não vislumbrar dolo, culpa ou má fé por parte dos agentes públicos responsáveis, pelo reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos realizados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

A Secretaria Geral (fls. 329/335), diante dos elementos constantes dos autos, realçou os percalços da SPDM no que se refere à obtenção do parcelamento do seu débito, tanto que teve de ingressar com dois mandados de segurança e uma ação ordinária com pedido de tutela antecipada para alcançar seu desiderato. Considerou que a SPDM não comprovou sua situação regular junto ao INSS e ao FGTS em 14 de agosto de 2006, data da lavratura do Convênio, e sua regularidade quanto ao FGTS nas datas dos aditamentos, sendo que as Certidões juntadas aos autos (fls. 108, 127, 162, 181 e 265) comprovam a regularidade da convenente junto ao INSS desde 15 de março de 2007 até 1° de dezembro de 2008, enquanto as Certidões de fls. 164, 183, 267 e 293 comprovam sua situação regular relativa ao FGTS desde 28 de fevereiro de 2008 até 25 de setembro de 2008. Para a SG, a ausência de certidões em determinado período constitui irregularidade sanável, tanto que a SPDM obteve posteriormente, e com amparo em decisões judiciais, certidões positivas com efeito de negativas, juntadas às fls. 265 e 267. Assim sendo, considerou convalidados os vícios originais constatados no tocante à ausência de comprovação da situação regular da SPDM junto ao INSS e ao FGTS, na data da assinatura do Convênio e quando da lavratura dos respectivos aditamentos, e concluiu pela regularidade do Termo de Convênio n° 039/2006 e dos TA n°s 001/2007, 002/2007 e 003/2007, propondo seu acolhimento.

Já no TC n° **72-000.087.08-09,** examina-se a execução do Convênio n° 39/2006, tendo a Auditoria, no Relatório de Acompanhamento de fls. 62/76, concluído que a execução, com despesa liquidada e paga no montante de R$ 4.864.563,38 (quatro milhões, oitocentos e sessenta e quatro mil, quinhentos e sessenta e três reais e trinta e oito centavos), referente ao período de janeiro a

dezembro de 2007, encontra-se parcialmente irregular, ante as seguintes constatações:

a) falta de salas na AMA/Triagem para atendimento de pacientes que necessitam de soro e/ou inalação, acarretando o encaminhamento dos usuários ao Pronto Socorro, contrariando o objetivo previsto na Cláusula Primeira do Convênio, que é minimizar a sobrecarga no atendimento desta Unidade;

b) quanto aos repasses e às prestações de contas:

b1) a prestação de contas da conveniada demonstra que os recursos repassados mensalmente pela SMS estão acima das despesas realizadas, visto que há um saldo de R$ 1.092.033,75 (hum milhão, noventa e dois mil, trinta e três reais e setenta e cinco centavos), proveniente da diferença entre os valores liquidados até novembro de 2007 (R$ 4.387.984,08) e as despesas apresentadas nos Balancetes Financeiros até esta data (R$ 3.295.950,33), devendo a SMS providenciar a conferência tempestiva dessas prestações de contas para ajustar o Plano de Trabalho;

b2) a conveniada não está contabilizando corretamente o recebimento dos recursos de SMS, conforme demonstram seus balancetes financeiros, com a diferença de R$ 87.239,47 (oitenta e sete mil, duzentos e trinta e nove reais e quarenta e sete centavos) (R$ 4.387.984,08 repasse – R$ 4.300.744,61 recebimento).

Instada a se pronunciar nos autos acerca do quanto apontado pela Auditoria desta Corte, a Origem, embora com atraso, prestou os esclarecimentos acostados às fls. 81/84.

Com o retorno dos autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, esta ratificou sua manifestação precedente, considerando que a Origem não apresentou elementos comprobatórios que demonstrem alteração da situação anterior (fls. 88 e 88v°).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo (fls. 91/94), à vista não só dos aspectos fáticos e técnicos da matéria, como também pela inexistência de maiores questões de âmbito jurídico a serem discutidas e/ou que demandassem uma manifestação mais aprofundada da AJCE, acompanhou os entendimentos da Auditoria, no sentido da irregularidade parcial da execução examinada.

Foram então intimados o Sr. Januário Montone, então Secretário Municipal da Saúde (fls. 96), o Sr. Ailton de Lima Ribeiro, Secretário Adjunto da SMS à época e ordenador da despesa (fls. 117/119), a SPDM (fls. 116) e a UNIFESP (fls. 145). As defesas se encontram às fls. 103 e 107 a 115 (Origem), 146 a 151 (SPDM) e 152/154 (UNIFESP), tendo o Sr. Airton de Lima Ribeiro deixado transcorrer “in albis” o prazo que lhe fora concedido na Intimação.

A Auditoria (fls. 181 e 182) entendeu que as justificativas apresentadas pela Origem relativamente à falta de salas na AMA/Triagem foram suficientes para elidir os correspondentes apontamentos. Todavia, no que concerne à prestação de contas, acrescentou que ainda continua pendente a análise da prestação de contas de janeiro de 2009 e o relatório da Prestação de Contas Finalizadora do encerramento do Convênio, tecendo as seguintes observações: que, em diligência à Origem, verificou que o Convênio foi encerrado em 31 de janeiro de 2009, sendo que a prestação de contas deste último mês, anexada a fls. 168/179, ainda não havia sido analisada pela SMS. Informou, ainda, que a última prestação de contas mensal analisada pela Origem foi a do mês de dezembro de 2008, juntada sob fls. 180 e 181. Observou que, por via de consequência, não havia sido elaborado o relatório da Prestação de Contas Finalizadora do Convênio, mencionado pela Origem no documento de fls. 167. Concluiu a AUD, diante dos esclarecimentos prestados pelas defesas, que há necessidade de a Origem estabelecer um regime único, de competência ou de caixa, para os lançamentos contábeis dos repasses mensais, da PMSP/SMS à SPDM, e os das despesas correspondentes à execução do Convênio, para uma conciliação regular entre eles.

Instada a se pronunciar acerca das conclusões alcançadas pela Especializada, a Origem encaminhou os esclarecimentos e documentos juntados sob fls. 185/191, em que informa estar estudando a possibilidade de adoção de regime único para os lançamentos contábeis dos repasses mensais, conforme proposto por este Tribunal. Juntou cópia do parecer contábil e financeiro relativo à prestação de contas de janeiro de 2009, informando que a análise conclusiva depende da regularização, pela SPDM, das pendências apontadas. Juntou, ainda, cópia do ofício dirigido à SPDM para apresentação dos documentos necessários para análise da Prestação de Contas Finalizadora do Convênio.

A Auditoria (fls. 194), frente ao acrescido, manteve sua conclusão precedente, no sentido da necessidade de ser estabelecido pela Origem um regime único para os lançamentos contábeis dos repasses mensais e os das despesas correspondentes à execução do Convênio, para uma conciliação regular entre eles, e concluiu continuar pendente a elaboração do relatório da Prestação de Contas Finalizadora do Convênio encerrado em 31 de janeiro de 2009.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo (fls. 197/199) acompanhou as conclusões da Auditoria.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (fls. 201/207) pronunciou-se no sentido de que as impropriedades apontadas são de natureza formal, visto que de gestão e/ou de ordem administrativo-contábil e orçamentária, ou seja, perpetradas no âmbito interno da própria Administração, por motivos justificados, não podendo acarretar a invalidação dos atos contratados com terceiros de boa fé. Enfatizou que no caso concreto não houve qualquer irregularidade substancial, que pudesse ter trazido prejuízo ao Tesouro, e que a falha apontada não inquinou de vício o Convênio e tampouco comprometeu a sua execução.

Requereu, pois, o acolhimento da execução examinada, visto que executado o Convênio de acordo com o Plano de Trabalho.

A Secretaria Geral (fls. 209/212), acompanhando as conclusões dos órgãos técnicos desta Corte, opinou pelo não acolhimento da execução do Convênio ora examinada.

É o Relatório.

VOTO ENGLOBADO

Relativamente aos aspectos de irregularidade apontados pelos órgãos técnicos desta Corte de Contas no âmbito do TC **72-004.075.06-00**, destaca-se como relevante invocar os princípios da isonomia e da simetria para embasar a coerência do julgamento no sentido da relevação das falhas formais e acolhimento em caráter excepcional do Termo de Convênio n° 039/2006-SMS.G e dos TA's 01, 02 e 03/2007, ante precedente favorável deste Pleno para situações idênticas constatadas em outros ajustes e que guardam perfeita identidade de partes, de natureza de objeto na área da saúde e mesmo sob o aspecto temporal, com avenças firmadas em épocas em que a SPDM, por força das circunstâncias referenciadas no corpo do Relatório supra, ainda não obtivera as necessárias Certidões e Certificados de Regularidade em face da Previdência Social e do Fundo de Garantia, o que somente veio a se regularizar no segundo semestre de 2007, consoante elementos constantes dos presentes autos.

Reporto-me ao julgamento ocorrido no âmbito do TC 72-001.178.07-09, por ocasião da realização da 2.731ª. Sessão Ordinária de 19 de março de 2014, em que este Pleno, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator Conselheiro Domingos Dissei, acolheu excepcionalmente o Convênio 29/2005 – SMS.G e os Termos Aditivos 001/2006 e 002/2006, firmados entre a Secretaria Municipal da Saúde e a UNIFESP, com interveniência da SPDM, tendo por escopo a implantação, implementação e execução de serviços de Assistência Médica e Ambulatorial da UBS Vila Guilherme, relevando as falhas referentes à não apresentação das certidões fiscais da SPDM válidas à época da assinatura dos ajustes e ao apontamento acerca do empenhamento de recursos, que perdem relevo diante da idoneidade presumida das instituições conveniadas e da importância dos serviços executados, recomendando à Secretaria Municipal da Saúde que, no futuro, atente para a questão relativa às Certidões de Regularidade Fiscal das conveniadas, as quais devem ser exigidas quando da lavratura dos ajustes.

Dada a similitude de situações, no presente feito cabe apenas o registro, no que toca ao apontamento da AUD em relação à emissão da NE antes do despacho autorizatório, de que ambos os documentos encontram-se subscritos pelo mesmo ordenador de despesa (fls. 120, 122 e 124).

Posto isto, relevo as impropriedades formais constatadas e acolho excepcionalmente o Termo de Convênio n° 039 e os TAs examinados nos autos do **TC 72-004.075.06-00**.

No que concerne à execução do Convênio objeto do **TC 72-000.087.08-09**, os elementos de instrução dos autos levam-me a concluir no sentido da relevação das falhas formais constatadas e acolhimento da execução examinada, com despesa liquidada e paga no valor de R$ 4.864.563,38 (quatro milhões, oitocentos e sessenta e quatro mil, quinhentos e sessenta e três reais e trinta e oito centavos), no período de janeiro de 2007 a dezembro de 2007, considerando:

a) Os esclarecimentos prestados em sede de defesa e a manifestação da AUD no sentido da correção das constatações apontadas sobre a AMA/Triagem, existindo 1 (uma) sala para inalação e 2 (duas) salas para aplicação de terapias, uma para adultos e outra para pediatria;

b) os esclarecimentos prestados pela Coordenadoria de Finanças e Orçamento, no sentido de que as prestações de contas referentes ao período mencionado já foram realizadas, conforme recomendação da Auditoria, e que a diferença de R$ 87.239,47 (oitenta e sete mil, duzentos e trinta e nove reais e quarenta e sete centavos), encontrada nos balancetes financeiros da conveniada, se explica pelo lançamento de despesas liquidadas em determinado mês e pagas no seguinte, no caso, as despesas de dezembro de 2006 foram pagas em janeiro de 2007 e as de novembro de 2007, em dezembro de 2007;

c) as explicações da Coordenadoria de Finanças e Orçamento em relação às Tabelas apresentadas às fls. 112/115[1];

d) a Tabela 3 da CFO (fls. 115) descreve os Dados da Composição do Balancete Financeiro do Convênio n° 039/2006, apresentado pela conveniada para o período de janeiro de 2007 a novembro de 2007, demonstrando que a conveniada contabilizou os recursos repassados pela SMS;

e) que a Origem reconheceu a necessidade do estabelecimento de regime único para os lançamentos contábeis dos repasses

[1] No valor de R$ 4.387.984,08, referido pela Auditoria, como total de recursos repassados e liquidados no período de janeiro a novembro de 2007, está incluído o valor de R$ 476.579,30 (Nota de liquidação n° 235351, liquidada em novembro de 2007, mas que foi paga somente em dezembro de 2007), o que reduz o saldo de recursos recebidos para R$ 3.911.404,78, e que o valor de R$ 214.821,30 (Nota de Liquidação n° 257093, liquidada em dezembro de 2006, mas paga em janeiro de 2007) compõe o saldo do Balancete Financeiro apresentado pela conveniada, o que, contabilizado ao recebido (Liquidado e Pago), no período de janeiro a novembro de 2007, resulta no montante de R$ 4.126.226,08 (R$ 3.911.404,78 + R$ 214.821,30), conforme contabilizado pela conveniada como Recurso Recebido, bem como que o valor apurado pela AUD, de R$ 4.300.744,61, refere-se ao Total de Recursos Recebidos (R$ 4.126.226,07) + Resultado de Aplicação Financeira (R$ 24.336,56) + Outros (R$ 150.181,98). Assim, o valor total da receita, de janeiro de 2007 a novembro de 2007, foi de R$ 4.300.744,61 e o total das despesas, no mesmo período, no valor de R$ 3.295.950,33, sendo o saldo disponível no período no valor de R$ 1.004.794,28.

mensais, da PMSP/SMS à SPDM, e os das despesas correspondentes à execução do Convênio, para conciliação regular entre eles, noticiando a realização de estudos para posterior adoção da medida.

Por derradeiro, considerando, ainda, que a pendência referida pela AUD às fls. 194 diz respeito a prestação de contas de período não compreendido no exame da execução do Convênio ora acolhida, determino que a Secretaria Municipal da Saúde encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, o relatório da Prestação de Contas Finalizadora do Convênio encerrado em 31 de janeiro de 2009, levando em conta as informações constantes dos documentos de fls. 185/191 destes autos.