TC nº 72-000.529.12-03

ANÁLISE. CONTRATO. TERMO ADITIVO. SMS. Consultoria técnica especializada em gestão de serviços e sistemas. Falta de justificativa para a contratação. Ausência e intempestividade da emissão de notas de empenho. Precedente. ACOLHIDOS. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

TC citado 72-005.664.00-00.

2.871ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 04/11/2016

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 o Contrato 083/2010-SMS-1 e seu respectivo Termo Aditivo 01/2012, relevando, excepcionalmente, as falhas formais relativas à intempestividade na emissão das notas de empenho, a não emissão de notas de empenho, para o período de 26/12/2011 a 31/12/2011, e a falta de formalização da justificativa para a contratação.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar que a Secretaria Municipal da Saúde, nas situações futuras, atente para a observância das normas e prazos relativos à emissão de notas de empenho.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de ofício acompanhado de cópia deste Acórdão à Secretaria Municipal da Saúde e ao Instituto de Desenvolvimento Gerencial S.A., para ciência.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o arquivamento dos 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, 25 de maio de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trago a julgamento o TC 72-000.529.12-03, instaurado a partir de proposta da Coordenadoria IV, de que fosse analisado o Contrato 083/2010-SMS.1, firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial S/A, em razão da conexão do objeto deste com o constante do Plano Anual de Fiscalização de 2011 – PAF, e também por constar de matéria veiculada na mídia acerca de investigação, pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, sobre contratos de consultorias firmados pela Municipalidade, com supostos valores excessivos.

A verificação inicial realizada pela Auditoria considerou irregular o Contrato 083/2010-SMS.1, em função dos seguintes pontos: intempestividade na emissão das notas de empenho, não emissão de notas de empenho, para o período de 26.12.11 a 31.12.11, e falta de formalização da justificativa para a contratação.

O Termo Aditivo 01/2012, por sua vez, foi considerado formalmente regular.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo manifestou-se divergindo da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, em relação à justificativa da contratação, pois considerou que o parecer da Comissão Técnica, juntado a fls. 61/62 destes autos, era suficiente para indicar os motivos fáticos que ensejaram a contratação, justificando-a, portanto.

Em respeito ao exercício do contraditório e da ampla defesa, foram intimadas para manifestação a Origem, os Ordenadores de Despesas à época e o representante legal da Contratada.

A Secretaria Municipal da Saúde manifestou-se pela não caracterização da intempestividade no empenhamento dos recursos, pois os despachos que autorizaram os empenhos foram emitidos antes da realização das despesas.

Em relação ao período de 26.12.11 a 31.12.11, afirma a realização de empenho prévio em valor suficiente, apresentando o quadro de valores extraído da consulta dos empenhos efetuados em favor do Instituto de Desenvolvimento Gerencial S/A.

Por derradeiro, afirma que a contratação foi justificada por despacho do Chefe de Gabinete da Pasta, no qual consta a afirmação de que a contratação é justificada pela necessidade de contratação de terceiro para identificar oportunidades de crescimento das receitas oriundas da União e para otimizar os gastos correntes da Secretaria Municipal da Saúde por meio do aperfeiçoamento de práticas gerenciais desta.

O Instituto de Desenvolvimento Gerencial S/A apresenta esclarecimentos em que discorre sobre as atividades, em geral, desenvolvidas no âmbito da Companhia, e especificamente no âmbito do Contrato nº 083/2010-SMS.1.

Aduz considerar que as falhas apontadas são inconformidades formais no processo de contratação e de acompanhamento, que não são imputáveis ao Instituto. Odeni de Almeida, ex-Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal da Saúde, e José Maria da Costa Orlando, ex-Secretário Adjunto da referida Pasta, apesar de intimados a prestar esclarecimentos, deixaram transcorrer "in albis" o prazo para manifestação.

Os autos retornaram para a Auditoria, que se manifestou no sentido de manter os apontamentos de irregularidade, em relação à intempestividade na emissão de notas de empenho e não emissão de notas para o período de 26.12.11 a 31.12.11.

No mesmo sentido, considera que não houve formalização da justificativa para a contratação, por meio de manifestação da unidade requisitante que expusesse as razões de sua real necessidade dentro da finalidade e dos propósitos da unidade.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo manteve seu entendimento no sentido de que a documentação constante dos autos, mormente o despacho do Chefe de Gabinete autorizando a contratação, é suficiente para suprir a omissão verificada em relação à justificação da contratação, muito embora formalmente devesse a justificativa da contratação inaugurar o processo administrativo.

Em relação à intempestividade de empenhamentos e ausência de empenho para o período entre 26.12.11 a 31.12.11, alinha seu posicionamento àquele expressado pela Auditoria desta Corte, no sentido da impossibilidade de acolhimento do Contrato 083/2010-SMS.1.

A Procuradoria da Fazenda Municipal sustenta que as impropriedades constatadas tem caráter formal, não tendo havido qualquer restrição aos valores pagos ou aos serviços prestados. Assevera, também, que não houve prejuízo ao erário e nem qualquer indício de dolo, culpa ou má-fé dos agentes públicos responsáveis pelos atos praticados em relação à contratação.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral acompanhou o posicionamento esposado pela Assessoria Jurídica de Controle

Externo, no sentido de que permanecem as irregularidades relativas aos empenhamentos intempestivos e à ausência de empenho para o período de 26.12.11 a 31.12.11, sustentando, assim, que o Contrato 083/2010-SMS.1 não deve ser acolhido, e, por aplicação do princípio da acessoriedade, que o Termo Aditivo 01/2012 também não pode ser reputado regular.

É o Relatório.

VOTO

Da análise empreendida pelos Órgãos Técnicos desta Corte nestes autos, há 3 (três) apontamentos que devem ser enfrentados: a intempestividade na emissão das notas de empenho, a não emissão de notas de empenho, para o período de 26.12.11 a 31.12.11, e a falta de formalização da justificativa para a contratação. Vejamos cada um deles.

Em relação à falta de formalização da justificativa para a contratação, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, secundada pela Secretaria Geral, considera que, embora a formalidade aplicável ao processo administrativo de contratação seja que a primeira peça informativa traga a justificativa para tal contratação, a inobservância dessa formalidade, no caso em tela, é passível de superação, pois atos praticados posteriormente, como a manifestação da Comissão Especial e o despacho autorizador da contratação, firmado pelo Chefe de Gabinete da Pasta, veicularam as razões pelas quais se entendeu necessária a contratação.

É de se reputar admissível, sob esse prisma, que a contratação está devidamente justificada, como bem demonstrado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, já que a essência da previsão normativa é que os motivos da contratação sejam expostos, a fim de que possa ser efetuado o devido controle de correspondência entre tais motivos e o interesse público. No caso em exame, a motivação para a contratação, que visava ao aumento de receitas e a melhoria dos gastos públicos realizados pela Pasta, foi externada nos atos apontados pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e no termo de referência da contratação, acostado aos autos a fls. 23/27.

Como a otimização dos gastos correntes e o aprimoramento da gestão das fontes de financiamento de um órgão público, constantes dos documentos citados, atendem ao interesse público, a função da justificativa foi atingida, embora ela não tenha sido formalizada do modo adequado. Desse modo, a não observância da formalidade ínsita à justificativa da contratação pode ser relevada, já que o objetivo a qual ela serve foi alcançado, ainda que por outros meios.

O segundo ponto que deve ser analisado é a intempestividade na emissão das notas de empenho. A respeito do tema, a jurisprudência desta Corte tem sido reiterada no sentido de que a falta de

empenhamento prévio e suficiente, desacompanhada de outras falhas de maior relevância, não deve conduzir ao juízo de irregularidade da contratação.

Assim, é passível de relevação a extemporaneidade do empenho nestes autos, como ocorreu em decisões proferidas em outros expedientes.[1]O terceiro e o último ponto a ser examinado é a ausência de emissão de notas de empenho para o período de 26.12.11 a 31.12.11.

De plano, verifica-se que o contrato ficou a descoberto de empenho por curto período de tempo, por apenas cinco dias. A época em que falha ocorreu, nos últimos dias do ano de 2011, também indica que a ausência do empenho devido possa ter ocorrido em razão do fechamento da execução orçamentária de um exercício e o início do exercício seguinte.

Tais fatores corroboram para a ideia de que a falha não gerou maiores consequências ou impacto, sugerindo sua possibilidade de relevação. Não bastasse tal ponderação, é necessário também considerar que, em relação à ausência de empenhamento prévio, esta Corte de Contas vêm se posicionando da mesma forma como em relação à intempestividade na emissão das notas de empenho, no sentido de que tal espécie de falha é passível de relevação, como recentemente, no julgamento do TC 72-005.664.00-00, realizado em 27/11/2015.

Diante do exposto, ACOLHO o Contrato 083/2010-SMS.1 e seu respectivo Termo Aditivo 01/2012, relevando, excepcionalmente, as falhas formais apontadas, DETERMINANDO que a Origem, nas situações futuras, atente para observância das normas e prazos relativos à emissão de notas de empenho. Oficie-se à Origem e à Contratada, dando ciência da decisão.

Após, arquive-se.

[1] Vide: TC nº 4.073.06-76, julgado em 28/07/10; TC 4.418/03-01, julgado em 31/03/11; TC nº 4.217/01-80, julgado em 06/02/13; TC nº 113/02-13, julgado em 08/05/14; TC nº 1.447/08-08, julgado em 18/03/15.