TC nº 72-001.527.06-75

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMS. Desenvolvimento e aprimoramento do Programa Saúde da Família. ACOLHIDO excepcionalmente. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TC 72-001.679.06-13 e 72-001.527.06-75

2.948ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 18/04/2018

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, em caráter excepcional, a execução do Convênio 008/2006-SMS.G/PSF, uma vez que se constatou a efetiva prestação dos serviços.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Origem, que o descumprimento das regras relacionadas ao sistema de controle interno dos convênios será visto com maior rigorismo em casos futuros, cumprindo-lhe envidar todos os esforços possíveis para que os correspondentes mecanismos de controle sejam efetiva, hábil e eficientemente implantados e utilizados, sob pena de responsabilização.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do Relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao nobre Vereador Carlos Neder, em atenção às solicitações endereçadas a este Tribunal.

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

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 27 de setembro de 2017.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trata-se de examinar, no **TC 72-001.679.06-13**, o Termo de Convênio n° 008/2006 – SMS. e os TA's nº 001/2006 e 002/2006, de liberação de recursos, firmados entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Associação Congregação de Santa Catarina, tendo por objetivo o aprimoramento no Programa Saúde da Família no Município de São Paulo, no que se refere às ações para manutenção e progressiva ampliação do número das equipes e das unidades de saúde da família, bem como o suprimento das necessidades das Unidades de Saúde da Família, no que diz respeito a recursos humanos e eventuais materiais de consumo e serviços.

A Auditoria opinou pela irregularidade do convênio, apontando a não emissão da NE para cobrir a despesa do exercício, infringindo o artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/64 e o artigo 5° do Decreto Municipal nº 23.639/87. Quanto aos aditamentos, opinou pela regularidade, fazendo ressalva em relação à falha constatada no que concerne ao aspecto da publicação extemporânea.

Instada a se manifestar, a Origem, juntando cópia dos Estatutos Sociais da entidade convenente, do instrumento particular de nomeação e constituição de seus procuradores e do comprovante e de sua inscrição no CNPJ, esclareceu que os recursos financeiros foram estimados no Plano de Trabalho, conforme cláusula quinta do Termo de Convênio e apresentou extrato atualizado em 11 de julho de 2006 da dotação "Operação e Manutenção do Programa Saúde da Família – PSF" (fls. 98/99). Esclareceu ainda que, em decorrência do caráter estimativo do valor do convênio, de R$ 27.327.228,66, os valores mensais repassados sempre sofreram modificações, exceto a partir de maio de 2006, quando, a contar de alteração do Plano de Trabalho, subsequentemente os repasses passaram a corresponder igualitariamente. Informou acerca da emissão da NE para cobertura até o mês de julho de 2006, aguardando suplementação para cobertura até o final do exercício. Acrescentou, ademais, que realmente alguns recursos são empenhados a partir do momento em que as transferências advindas de órgãos federais e estaduais são formalizadas, afirmando que em nenhum momento deixou a Secretaria de processar os repasses devidos, tempestivamente, o que jamais ensejou reembolsar a conveniada por eventuais atrasos.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo exarou parecer no sentido de que os documentos colacionados aos autos pela Origem demonstram as irregularidades perpetradas, comungando, por conseguinte, do entendimento expressado pela Auditoria. Todavia, o Assessor Jurídico Chefe de Controle Externo

ponderou que as razões de defesa apresentadas pela Origem podem ser aceitas, em caráter excepcional, em face do caráter formal das irregularidades apontadas e da natureza social do convênio em exame.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, considerando as informações prestadas pela Origem, no sentido de que as verbas destinadas ao convênio são originadas de repasses federais e estaduais, o que deu azo às falhas apontadas, requereu o reconhecimento da regularidade do ajuste.

A Secretaria Geral entendeu que a publicação extemporânea dos TAs supriu a falha formal, podendo ser relevada. Levando em conta o caráter essencial dos serviços e o lapso temporal existente em relação ao convênio, para não sofrer inclusive solução de continuidade, concluiu, na esteira do entendimento expressado pelo Sr. Assessor Chefe Jurídico de Controle Externo, pelo acolhimento dos ajustes.

Por seu turno, o **TC nº 72-001.527.06-75** cuida do acompanhamento da execução parcial do referido Convênio no período de abrangência de janeiro e fevereiro de 2006, tendo a Auditoria concluído que o ajuste estava atendendo aos seus objetivos, com despesas liquidadas e pagas no valor de R$ 4.830.879,77 no período examinado, contudo com as seguintes ressalvas:

a) Não instituição do Conselho de Acompanhamento da Execução do Plano de Trabalho, conforme definido na Cláusula Dez do convênio, embora a conveniada tenha informado que indicou seus representantes;

b) Não avaliação, pela Secretaria da Saúde, do desempenho da conveniada, conforme Cláusula Sexta;

c) Não apresentação, no convênio, de cláusula que especifique o percentual destinado às despesas administrativas.

Apresentados os elementos de defesa pelos agentes responsáveis, a Auditoria manteve seu entendimento com relação às irregularidades constantes dos itens **a** e **b** supra, consignando, quanto ao item **b**, que muito embora tivesse havido acompanhamento dos valores repassados, a Secretaria da Saúde não estava avaliando o desempenho da conveniada, conforme estabelecido pelo ajuste. Relativamente ao item **c,** concluiu que o respectivo Plano de Trabalho supriu a carência relacionada à omissão do Convênio quanto à especificação do percentual destinado às despesas administrativas, razão pela qual se manifestou pela não permanência da irregularidade anteriormente apontada.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por meio de seu Assessor Chefe, concluiu pelo acolhimento da execução parcial, em caráter excepcional, à vista da conclusão apresentada pela Auditoria de que o Convênio, no período analisado, estava atendendo aos seus objetivos, propondo, relativamente aos itens **a** e **b** acima referenciados, determinação à Origem para que promova o cumprimento estrito das condições pactuadas.

A Procuradoria da Fazenda Municipal acompanhou a conclusão da AJCE e, não vislumbrando falha grave, dolo ou prejuízo ao Erário, pronunciou-se pelo acolhimento da execução do ajuste.

A Secretaria Geral, alegando o interesse público envolvido no objeto do referido ajuste, entendeu possível a convalidação dos atos produzidos, visto que a sua essência restou atendida. Assim sendo, opinou pelo acolhimento da execução parcial, uma vez que os serviços já foram inclusive prestados, com sugestão da necessária readequação do controle interno.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Anoto que este Convênio destina-se aos mesmos fins e é contemporâneo ao Convênio objeto do TC 72-001.712.06-97, julgado irregular pela maioria desta Corte quando da realização da Sessão Ordinária nº 2.448.

Tendo em vista que as irregularidades formais perpetradas em relação ao Convênio que ora se examina são da mesma natureza das constatadas no Convênio suprarreferenciado, e por constatar simetria nos atos que compuseram a instrução dos correspondentes procedimentos administrativos, permito-me reiterar, até por coerência, os elementos de convicção que embasaram meu voto naquele caso, sem embargo do mérito contido no resultado daquele julgamento, que lhe foi adverso.

Com efeito, ao proferir o voto, naqueles autos, ponderei que, a rigor, a irregular emissão das Notas de Empenho após o início da despesa não guarda conformidade com os artigos 60 e 61 da Lei nº 4.320/64 e com o Decreto Municipal nº. 23.639/87, que dispõe sobre o empenho para realização da despesa, bem como com o Decreto Municipal nº 41.772/2002, cujo artigo 44 veda a atribuição de efeitos financeiros retroativos aos contratos.

Contudo, comunguei do entendimento expressado pelos órgãos preopinantes no sentido de que a natureza jurídica dos convênios e o interesse público envolvido são aspectos que aconselham o devido temperamento no que se refere à rigidez na aplicação das regras disciplinadoras dos contratos e das despesas públicas.

Enfatizei o fato de o Programa Saúde da Família haver sido concebido como uma estratégia de reorganização do modelo assistencial, como desafio à promoção da saúde, prevenção de doenças, reabilitação e atenção integral à população. Por conseguinte, ressalta o caráter essencial e contínuo das atividades decorrentes do Convênio em questão, cujo objetivo foi a conjunção de esforços das partícipes visando o contínuo desenvolvimento e progressivo aprimoramento do PSF no Município, constando expressamente de cláusula do Convênio a obrigação da Secretaria Municipal da Saúde de garantir os recursos financeiros para a execução

do objeto do convênio e assegurar os repasses destinados ao desenvolvimento do Programa, na forma do Plano de Trabalho.

Em outro sentido, cabe salientar também o fato de que os termos aditivos examinados demonstram que a conduta da Origem não teve o condão de macular, na sua essência, a execução do convênio, porquanto ficou comprovado que a emissão dos empenhos previamente às datas dos repasses financeiros foi suficiente para não configurar a realização de despesas sem o devido empenho, sendo que os valores empenhados revelaram-se suficientes para suportar a despesa prevista no Plano de Trabalho que integrou o referido ajuste.

Assim é que, relevando as impropriedades formais constatadas, e considerando, ademais, que a falha na publicação não configurou descumprimento do princípio da publicidade, acolhi excepcionalmente aquelas avenças.

Estes mesmos argumentos reproduzo agora, em relação aos atos examinados no **TC 72-001.679.06-13**, em que se constata que a autorização para celebração do Convênio foi dada por meio do despacho de 28 de dezembro de 2005 (fls. 04), em que a autoridade competente indicou a dotação orçamentária a ser onerada no exercício de 2006, à vista e na conformidade do Plano de Trabalho aprovado, tendo determinado a adoção das providências cabíveis no que se refere ao empenhamento dos valores apontados, assim que possível, já no respectivo exercício financeiro.

O empenho do montante correspondente às despesas do Convênio relativas ao exercício de 2006, contudo, deixou de ser realizado, tendo a Origem procedido à posterior liberação parcial dos recursos devidos à entidade conveniada, conforme despachos que precederam os Extratos de Empenho emitidos em 31 de janeiro e em 20 de fevereiro de 2006, o que foi objeto dos TAs nºs. 001 e 002/2006 (fls. 39 a 49).

Do Convênio consta cláusula expressa no sentido da obrigação da Secretaria Municipal da Saúde de garantir os recursos financeiros para a execução do objeto do Convênio e assegurar os repasses destinados ao desenvolvimento do Programa, na forma do Plano de Trabalho aprovado.

A par disso, os Termos Aditivos em questão evidenciam que a conduta da Origem não teve o condão de macular, na sua essência, a execução do Convênio, porquanto ficou comprovado que a emissão dos empenhos previamente às datas dos repasses financeiros foi suficiente para não configurar a realização de despesas sem o devido empenho, sendo que os valores empenhados revelaram-se suficientes para suportar a despesa prevista no Plano de Trabalho.

Por conseguinte, e à vista dos elementos constantes dos autos, relevo as irregularidades formais constatadas, considerando, ademais, que a falha na publicação dos aditivos não configurou descumprimento do princípio da publicidade.

Acolho, pois, excepcionalmente, o Convênio nº 008/2006 – SMS.G/PSF e os TAs nº 001/2006 e 002/2006, determinando à Origem que, doravante, proceda ao empenho da despesa prevista na conformidade do estabelecido pelo ordenamento jurídico em vigor.

Quanto à **execução parcial** do ajuste objeto do TC **72-001.527.06-75,** com despesa liquidada e paga no valor de R$ R$ 4.830.879,77, acolho-a em caráter excepcional, uma vez que se constatou a efetiva prestação dos serviços. Faço, contudo, determinações contundentes à Origem no sentido de que o descumprimento das regras relacionadas ao sistema de controle interno dos convênios será visto com maior rigorismo em casos futuros, cumprindo-lhe envidar todos os esforços possíveis para que os correspondentes mecanismos de controle sejam efetiva, hábil e eficientemente implantados e utilizados, sob pena de responsabilização.

Em atenção às solicitações endereçadas a este Tribunal e juntadas aos autos, determino o encaminhamento, ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao nobre Vereador Carlos Neder, de cópia da decisão que resultar do presente julgamento.