TC nº 72-002.335.08-01

ANÁLISE. CONVÊNIO. SMS. Implantação do desenvolvimento de ações relativas à assistência médica ambulatorial. AMA. Relevada excepcionalmente a insuficiência de detalhamento do Plano de Trabalho, o empenho insuficiente e a publicação extemporânea. ACOLHIDO. RECOMENDAÇÃO. Votação unânime.

TCs citados 72-001.436.07-00, 72-001.456.07.00, e 72-00153.04-08

Legislação citada: Art. 2º e art. 116, Lei 8.666/93.

2.810ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado 23.06.2016

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

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 Convênio 02/2008–SMS.G, relevando o empenho insuficiente de recursos e a publicação extemporânea do termo do convênio e, excepcionalmente, a insuficiência de detalhamento do Plano de Trabalho.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em recomendar à Secretaria Municipal da Saúde – SMS que, de futuro, atente para os apontamentos dos Órgãos Técnicos desta Corte nestes autos, em especial no tocante ao Plano de Trabalho, de modo a evitar a repetição das mesmas impropriedades em ajustes dessa natureza.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia deste Acórdão ao Ministério Público do Estado de São Paulo, em atendimento ao solicitado, bem como à Controladoria Geral do Município.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 20 de maio de 2015.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

Em julgamento o Convênio nº 002/2008–SMS.G, firmado em 02/01/2008, entre a Secretaria Municipal da Saúde – SMS e o Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo – SECONCI, objetivando a implantação, implementação e execução de ações de saúde no Município de São Paulo, em regime de cooperação técnica, administrativa e científica em matéria de interesse recíprocos dos participes delimitados no convênio, com vistas a assegurar que a Assistência Médica Ambulatorial – AMA torne-se núcleo de atendimento resolutivo para a região atendendo à demanda não–agendada aos portadores de patologia de baixa e média complexidade de forma resolutiva e qualificada, cumprindo as diretrizes e metas estabelecidas pela instâncias gestoras do Sistema Único de Saúde.

A **Coordenadoria IV**, em sua análise, considerou o Convênio em tela irregular, em vista da (i) ausência de Despacho Autorizatório prévio à despesa; (ii) lavratura extemporânea do Convênio; (iii) intempestividade na emissão das Notas de Empenho; insuficiência de recursos orçamentários empenhados para o exercício e (iv) atraso na publicação do ajuste no Diário Oficial, impropriedade esta, no entanto, que foi considerada passível de relevação.

Regularmente intimada, a **Origem**, em sua defesa, esclareceu que a Secretaria de Estado da Saúde passou à Municipalidade a incumbência da prestação dos serviços de pronto atendimento AMA a partir de 01 de janeiro de 2008. Por essa razão, o convênio possui sua data de início em 02 de janeiro de 2008.

Informou que o Sistema de Execução Orçamentária, naquele exercício, somente foi aberto em 15 de janeiro de 2008 e, após juntar os Decretos de suplementação orçamentária, concluiu não ter ocorrido insuficiência de recursos, afirmando que o Convênio em tela contou com completa cobertura de recursos orçamentários.

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo**, além de ter acompanhado as conclusões alcançadas pela Secretaria de Fiscalização e Controle, pela irregularidade do Convênio, apontou ainda outras infringências, quais foram: (i) ausência de justificativa para a opção por convênio; (ii) ausência de chamamento público para a escolha do conveniado; (iii) ausência de justificativa para a definição dos preços, visto que, embora a Origem tenha elaborado planilha orçamentária, os

valores ali apresentados careciam de justificativas; (iv) falta de detalhamento do Plano de Trabalho; (v) ausência de contrapartida satisfatoriamente definida; (vi) estipulação de cláusula desarrazoada; e (vii) ausência de aprovação da minuta do Termo de Convênio pela Assessoria Jurídica da convenente.

Dessa forma, e em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, sugeriu a intimação da Origem.

A **Assessora Subchefe de Controle Externo** acompanhou a manifestação, entendendo, entretanto, que a irregularidade quanto à publicação extemporânea poderia ser relevada.

Regularmente intimada, a **conveniada** deixou transcorrer “in albis” o prazo assinalado para defesa.

Novamente intimada, a **Origem** se manifestou acerca das impropriedades apontadas pelos Órgãos Técnicos deste Tribunal de Contas, alegando que não resultaram em prejuízo ao erário, nem ao Convênio, cujas atividades estavam sendo devidamente cumpridas.

Quanto à escolha da conveniada, alegou que a entidade já mantinha convênio com o governo do Estado de São Paulo e, quando do repasse desses serviços ao Município, para que os serviços não sofressem brusca interrupção, os convênios existentes foram absorvidos pela Municipalidade com os antigos parceiros do Estado, estando, portanto, devidamente justificada a escolha.

Sustentou que os valores foram estimados com base no levantamento dos custos com mão de obra, aquisição de equipamentos, matérias e serviços, conforme especificado no respectivo Plano de Trabalho.

Esclareceu que o Plano de Trabalho apresentava todos os requisitos legais, que para o convênio foi utilizada minuta padrão previamente aprovada pela Assessoria Jurídica e quanto à contrapartida, ressaltou que, em se tratando de ações de saúde, cujo dever, por força constitucional, foi atribuído ao Poder Público, natural se mostra que todas as despesas sejam custeadas pela Administração, não havendo, portanto, que se exigir do ente privado outra contrapartida senão a aplicação de sua experiência na execução dos serviços.

A **Coordenadoria IV**, após analisar a manifestação da Origem, entendeu superadas as impropriedades inicialmente apontadas pela Auditoria e pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, mantendo apenas as irregularidades referentes à (i) intempestividade na emissão das Notas de Empenho; insuficiência de recursos orçamentários empenhados para o exercício; e (ii) falta de detalhamento do Plano de Trabalho.

A assessora preopinante da **Assessoria Jurídica de Controle Externo** entendeu que as infringências apontadas não foram superadas, mantendo sua posição anterior pela irregularidade do Convênio.

O **Assessor Subchefe de Controle Externo** entendeu que as impropriedades relativas ao empenho insuficiente e a publicação extemporânea do ajuste poderiam ser relevadas. Considerou esclarecidos os demais apontamentos, mantendo apenas as seguintes irregularidades: (i) deficiência do plano de trabalho e (ii) ausência de contrapartida definida.

A **Assessora Chefe de Controle Externo** também se manifestou nos autos e, acompanhando as conclusões do Assessor Subchefe, entendeu que as irregularidades referentes (i) à falta de detalhamento do Plano de Trabalho e (ii) à ausência de contrapartida satisfatoriamente definida impedem o acolhimento do Convênio

A **Procuradoria da Fazenda Municipal** apontou não haver notícia de prejuízo ao erário ou de má-fé, sendo as impropriedades de natureza meramente formal.

Dessa forma, requereu fosse o Convênio acolhido ou, alternativamente, fossem reconhecidos seus efeitos financeiros, em homenagem ao principio da segurança jurídica e em razão da impossibilidade de retorno ao *statu quo ante*.

Por fim, a **Secretaria Geral,** acompanhando a manifestação dos Assessores Subchefe e Chefe da Assessoria Jurídica de Controle Externo, opinou pela irregularidade do Convênio nº 02/2008-SMS.

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, é importante destacar que se cuida de Convênio firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde e o Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo - SECONCI, tendo por objetivo a implantação, implementação e execução de ações de saúde no Município de São Paulo, em regime de cooperação técnica, administrativa e científica em matéria de interesse recíprocos dos participes delimitados no convênio, estando, evidenciado, portanto, o interesse das partes em somar esforços na realização de seu objeto.

Feita esta consideração inicial e, levando em conta as justificativas e esclarecimentos oferecidos pela Origem, notadamente no sentido de que referido serviço foi transferido do Estado para o Município em razão da municipalização dos serviços de saúde, aliado aos pareceres e manifestações dos órgãos técnicos e especializados desta Corte de Contas, assim me pronuncio:

1. Compartilho das conclusões da área Auditora e do Assessor Subchefe de Controle Externo, para considerar, igualmente, **superadas** as questões atinentes às justificativas da opção pelo convênio; escolha da conveniada; valor dos repasses; redação da cláusula décima segunda do Termo; ausência de aprovação da minuta de convênio pela Assessoria Jurídica, por se tratar de minuta-

padrão utilizada pela Pasta, e despacho de autorização intempestivo, uma vez que a assinatura do ajuste pela autoridade superior sanou essa falha.

2. Com amparo em julgados desta Corte, apontados na manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo, nos TCs 1.436.07-00, 1.456.07.00, e 153.04-08, **relevo** as impropriedades relativas ao empenho insuficiente de recursos e à publicação extemporânea do Termo de Convênio.

3. **Afasto** a irregularidade decorrente da ausência de procedimento prévio de Chamamento Público para a formalização do convênio por entender inaplicável, no caso dos autos, a regra geral contida no artigo 2º da Lei 8.666/93, impositiva da licitação prévia aos ajustes firmados com a Administração Pública.

Ademais, como evidenciado na instrução dos autos, o convênio em julgamento foi formalizado com a entidade que já prestava o serviço que veio a ser municipalizado, tudo de forma a evitar sua interrupção.

4. No tocante à contrapartida da conveniada, **entendo inexistir qualquer irregularidade**. Como bem ponderado pela Origem, em se tratando de ações de saúde, cujo dever, por força constitucional, foi atribuído ao Poder Público, natural que todas as despesas sejam custeadas pela Administração, não havendo, portanto, que se exigir do ente privado outra contrapartida senão a aplicação de sua experiência na execução do serviço.

Nesse sentido, foi também o entendimento da Auditoria que assim se pronunciou: "(...), não há contrapartida da conveniada que não a prestação dos serviços de saúde à população do entorno, por meio da gestão das unidades da Prefeitura Municipal de São Paulo, que a ela foram transferidas para gerir por meio do convênio em questão".

Portanto, em ajustes dessa natureza, que envolvem o custeio das atividades precípuas da Administração Pública, como também ocorre nas áreas da assistência social e educação, a contrapartida consiste na própria prestação dos serviços pela conveniada.

5. No que tange à impropriedade remanescente relativa à insuficiência de detalhamento do Plano de Trabalho, em que pese a não observância do disposto no artigo 116 da Lei nº 8.666/93, na sua integralidade, não se pode deixar de levar em conta as circunstâncias que envolveram a celebração do ajuste ora em julgamento, qual seja, a municipalização da prestação dos serviços de pronto atendimento nas unidades de Atendimento Médico Ambulatorial – AMA e a necessidade de se evitar a solução de continuidade na prestação desses serviços essenciais à população, circunstâncias que permitem, no meu entendimento, a relevação excepcional dessa falha.

Por todo o exposto, **ACOLHO EXCEPCIONALMENTE** o Convênio nº 002/2008–SMS.G.

Encaminhe-se cópia do Acórdão ao Ministério Publico, em atendimento ao solicitado, bem como à Controladoria Geral do Município.

Recomendo à Origem que, de futuro, atente para os apontamentos dos órgãos técnicos desta Corte nestes autos, em especial no tocante ao Plano de Trabalho, de modo a evitar a repetição das mesmas impropriedades em ajustes dessa natureza.

É o meu voto.