EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-003.080.07-87

ANÁLISE. CONVÊNIO. TERMOS ADITIVOS. SMS. Implantação, implementação e execução de atividades e serviços de assistência integral à saúde. Relevadas a publicação e NEs extemporâneas, a ausências de CND. FGTS. INSS e Chamamento Público. Idoneidade presumida. Serviços essenciais. Precedente. ACOLHIDOS excepcionalmente. RECOMENDAÇÃO. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 195, § 3º, CF. Art. 61, Lei 4.320/64. Art. 2º, Lei 9.015/95. Art. 2º e art. 116, Lei 8.666/93. Lei Art. 26, Lei Mun. 13.278/02. Art. 1º, Lei Mun. 11.184/92. Dec. Mun. 23.639/87.

TC citado 72-003.079.07-06

2.794ª Sessão Ordinária

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, excepcionalmente, o Convênio 004/2007-SMS-G e os Termos Aditivos 001/2007, 002/2007, 003/2008 e 004/2008, dele decorrentes, relevando as falhas constatadas, que perdem relevo diante da idoneidade presumida das instituições conveniadas e da importância dos serviços executados.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em recomendar à Secretaria Municipal da Saúde que, de futuro, atente para a questão relativa à Certidão de Regularidade Fiscal das conveniadas, as quais devem ser exigidas quando da lavratura dos ajustes.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do presente acórdão ao Ministério Público do Estado de São Paulo, em atenção ao pedido constante dos autos e, após as providências regimentais, o arquivamento dos autos.

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, 4 de março de 2015.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a análise formal do Convênio nº 004/2007-SMS.G e dos Aditamentos nºs 01 e 02 de 2007 e 03 e 04 de 2008, firmados entre, de um lado, a Secretaria Municipal de Saúde e, de outro lado, a Universidade Federal de São Paulo-UNIFESP e a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina-SPDM.

O objeto do convênio em análise é a implantação, a implementação e a execução de atividades e serviços de assistência integral à saúde na AMA A. E. Geraldo da Silva Ferreira, na região do Jabaquara. O Termo Aditivo nº 01/2007 definiu novo plano de trabalho e os demais Aditivos tiveram por escopo a prorrogação do prazo de duração do convênio.

A Auditoria desta Corte, analisando os documentos carreados aos autos, concluiu pela irregularidade do Convênio nº 004/2007-SMS.G em razão dos seguintes motivos: Atraso na publicação do ajuste no Diário Oficial, com infringência ao artigo 26 da Lei Municipal nº 13.278/02; Não apresentação da Certidão Negativa de Débito da SPDM válida à época da lavratura do ajuste, com infringência ao artigo 195, § 3º da Constituição Federal e ao artigo 1º da Lei Municipal nº 11.184/92; Não apresentação do Certificado de Regularidade Fiscal do FGTS da SPDM válido à época da lavratura do ajuste, em infringência ao artigo 2º da Lei Federal nº 9.015/95; Insuficiência de recursos orçamentários empenhados para o exercício, em infringência ao artigo 61 da Lei Federal 4.320/64 e ao Decreto Municipal nº 23.639/87.

Com relação aos Termos Aditivos foram apontadas as seguintes irregularidades: No Aditamento nº 01/2007: (i) intempestividade do despacho autorizatório e da nota de empenho e (ii) não exigência do documento comprobatório da regularidade da SPDM perante o FGTS, à época da lavratura do ajuste. No Aditamento nº 04/2008: a extemporaneidade na emissão das notas de empenho.

Os Aditamentos nºs 02/2007 e 03/2008 foram considerados regulares, tendo sido apontada ressalva para aquele primeiro em virtude da sua publicação com atraso no Diário Oficial, passível de relevação. A Pasta interessada e o signatário do ajuste em análise foram intimados para ciência e manifestação.

A Secretaria Municipal de Saúde apresentou defesa na qual aduziu, em síntese:

- sobre a não apresentação do Certificado de Regularidade Fiscal do FGTS, da SPDM: "...que, à época, a Instituição apresentou sua adesão ao Programa de Parcelamento de débitos tributários e para o FGTS";

- sobre o atraso na publicação do ajuste no DOC: que tal fato não tem aptidão de macular a legalidade do contrato, pois o despacho que autorizou o aditamento do mesmo foi publicado na íntegra, em data anterior à lavratura do termo, razão pela qual entende que o princípio da publicidade restou atendido.

- juntou, ainda, notas de empenho e a Certidão Positiva de Débito com Efeitos de Negativa, da SPDM, emitida em 15.03.2007.

A Auditoria, após analisar os argumentos da Origem, entendeu superada, apenas, a questão relativa à insuficiência de recursos orçamentários para o exercício.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que a falha relativa à publicação extemporânea no Diário Oficial, tanto do Convênio quanto do Termo Aditivo nº 02/2007, poderia ser relevada. No mais, concordou com as conclusões da área Auditora, pela irregularidade do Termo de Convênio e dos Aditivos nºs 01/2007 e 04/2008.

Por determinação do Conselheiro Relator, à época, que considerou a existência de interpretações díspares, neste e em outros TCs, acerca do empenhamento de recursos nos convênios firmados com a UNIFESP e a SPDM, os autos foram devolvidos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle para "...o devido equacionamento do assunto".

A Coordenadoria IV, então, observou que:

(i) foram emitidos empenhos complementares e que, apesar de parciais, foram suficientes para atender as despesas do período;

(ii) com relação aos Aditivos nºs 01/2007 e 04/2008 as notas de empenho foram emitidas extemporaneamente. Ponderou, porém, tratar-se de irregularidades formais, passíveis de relevação.

Após novas intimações, a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM e a Secretaria Municipal da Saúde apresentaram manifestações.

Em nova análise a Auditoria manteve seu entendimento pela irregularidade do Convênio nº 04/2007-SMS.G e do Termo Aditivo nº 01/2007. Aquele primeiro em razão da não exigência do documento comprobatório da regularidade da SPDM perante a Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; este último apenas em razão da não exigência do documento comprobatório da regularidade da SPDM perante o FGTS.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões da área Auditora e opinou pela irregularidade do instrumento de Convênio nº 04/2007-SMS.G e do Termo Aditivo nº 01/2007. Aventou, ainda, a possibilidade da aceitação dos efeitos financeiros produzidos pelos ajustes analisados.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento dos instrumentos em análise ou, sucessivamente, a aceitação dos seus efeitos financeiros.

A Secretaria Geral, após discorrer sobre a necessidade de prévio procedimento de chamamento público para a formalização do convênio em questão, opinou pela irregularidade de todos os instrumentos analisados. Ponderou, por fim, que o tempo decorrido e o princípio da segurança jurídica poderiam, em tese, ensejar o acolhimento dos efeitos financeiros decorrentes dos referidos ajustes, desde que constatada a ausência de danos ao erário.

É o relatório.

VOTO

1 - Os apontamentos inicialmente feitos pela Área Auditora em face do Convênio nº 004/2007-SMS.G e Aditamentos nºs 01 e 02 de 2007 e 03 e 04 de 2008, firmados entre a Secretaria Municipal de Saúde, a Universidade Federal de São Paulo-UNIFESP e a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina-SPDM, restaram superados, quase que em sua totalidade, ao longo da instrução processual, remanescendo as questões referentes às certidões de regularidade fiscal e ao empenhamento extemporâneo dos recursos relativos ao Convênio e aos Termos Aditivos nºs 01/2007 e 04/2008, bem como o apontamento da Secretaria Geral acerca da inexistência de procedimento prévio de chamamento público para formalização do convênio.

2 - É imperioso destacar, no entanto, que o instrumento ora em julgamento é um convênio, marcado pelos interesses convergentes das partes envolvidas em somar esforços na realização de seu objeto.

3 - Nessa senda, permito-me, com os devidos temperamentos que a aplicação do Direito requer diante de cada caso concreto, aliado à relevância das atividades decorrentes deste convênio, relevar as publicações com atraso no Diário Oficial, bem como o empenhamento extemporâneo dos recursos referentes ao Instrumento de Convênio nº 04/2007 e aos Termos

Aditivos nºs 01/2007 e 04/2008. Aliás, sobre o empenhamento de recursos, vale destacar a informação trazida pela Coordenadoria IV, de que foram emitidos empenhos complementares que, embora parciais, foram suficientes para atender às despesas do período.

4 - Relevo, excepcionalmente, ainda, a falha consistente na não apresentação das certidões comprobatórias da regularidade da SPDM junto à Previdência Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, tendo em vista a essencialidade dos serviços executados, além do fato de que tais situações foram regularizadas, ainda no próprio exercício de 2007, conforme se extrai dos documentos de fls. 169 e 312.

5 - Sobre a não apresentação das certidões de regularidade fiscal, inclusive, vale registrar que no TC nº 3.079/07 foi acolhido por este Pleno, em 05/06/2013, convênio firmado entre as mesmas partes e com idênticos questionamentos. Assim, também excepcionalmente, por envolver situações idênticas, e por coerência, entendo que o Convênio nº 04/2007-SMS e seus Termos Aditivos devem ser julgados regulares, relevando-se a ausência das certidões retro mencionadas à época da celebração dos ajustes.

6 - Afasto, por derradeiro, 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 Federal nº 8.666/93, uma vez que o artigo 116 da referida Lei dispõe que as normas gerais por ela disciplinadas aplicam-se apenas no que couber aos convênios e a ajustes similares.

7 - Assim, por todo o exposto, ACOLHO excepcionalmente o Convênio nº 04/2007-SMS e os demais ajustes dele decorrentes, relevando as falhas constatadas, que perdem relevo diante da idoneidade presumida das instituições conveniadas e da importância dos serviços executados. Recomendo à Origem que, de futuro, atente para a questão relativa à Certidão de Regularidade Fiscal das conveniadas, as quais devem ser exigidas quando da lavratura dos ajustes.

Por fim, encaminhe-se cópia ao Ministério Público do Estado de São Paulo, em atenção ao pedido constante dos autos e, após as providências regimentais, arquivem-se os autos.

É o voto.