TC 3.085/2007

ANÁLISE. CONVÊNIO. SMS. Implantação, implementação e execução dos serviços de Assistência Médica e Ambulatorial. Atraso na publicação de extrato no Diário Oficial. Insuficiência de recursos. Art. 116, Lei 8.666/93. Não apresentação de CND do INSS e comprovação de regularidade para com o FGTS. Relevada a insuficiência do plano de trabalho e a ausência do procedimento de seleção para a escolha da conveniada. Precedentes. ACOLHIDOS excepcionalmente. Votação unânime.

TCs citados 1.216/2007, 1.972/2008, 3.079/2007, 3.277/2006

Relatório e voto englobado TCs 322/2007, 2.845/2007, 3.084/2007 e 3.085/2007.

335ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara

D E C I S Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/000322/2007, TC/002.845/2007, TC/003.084/2007 e TC/003.085/2007, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

DECIDEM os Conselheiros da Colenda Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, acolher excepcionalmente o convênio, relevando as falhas constatadas, que perdem importância diante da idoneidade presumida das instituições conveniadas e da importância dos serviços de implantação, implementação e execução de atividades e serviços de assistência integral à saúde em diversas regiões da cidade.

DECIDEM, ainda, à unanimidade, determinar o encaminhamento de cópia do relatório e voto do relator e desta Decisão ao Ministério Público do Estado de São Paulo e à Delegacia de Proteção à Cidadania – Divisão de Crimes contra a Administração, em atenção à solicitação constante dos autos.

DECIDEM, afinal, à unanimidade, determinar, após as medidas regimentais, o arquivamento dos autos.

Participou do julgamento o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 31 de julho de 2019.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento nos TCs 2.845.07.07, 322.07-08, 3.085.07.09 e 3.084.07.09 os Convênios firmados entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Universidade Federal de São Paulo – Unifesp e Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, visando a implantação, implementação e execução de atividades e Serviços de Assistência Integral à Saúde em diversas regiões da Cidade.

No TC 322.07-08 julga-se o Convênio 26/2006 – SMS.G, e o Aditivo 001/2006, firmado para prestação dos serviços de Assistência Integral à Saúde na AMA Pereira Barreto.

No TC 2.845.07-07 julga-se o Convênio 32/2005 – SMS.G, e os Aditivos 01 e 02 de 2006 e 03/2007, firmado para prestação dos serviços de Assistência Integral à Saúde na AMA Parque Maria Domitila.

No TC 3.085.07-09 julga-se o Convênio 05/2007-SMG, firmado para prestação dos serviços de Assistência integral à Saúde na AMA Vila Guarani.

No TC 3.084.07.09 julga-se o Convênio 006/2007-SMS.G, e os TAs 001 e 002/2008, firmados para prestação dos serviços de Assistência integral à Saúde na AMA Chácara Cruzeiro do Sul.

Em síntese, os técnicos deste Tribunal consideraram os ajustes irregulares em razão da não apresentação das Certidões de Regularidade Fiscal do INSS e FGTS da SPDM, válidos à época da lavratura, da insuficiência de recursos orçamentários empenhados para o exercício e do atraso na publicação dos extratos.

Após os esclarecimentos da Origem, a área técnica reconheceu que os recursos financeiros eram suficientes para cobertura do exercício e passou a manifestar-se pela relevação do atraso na publicação.

Tendo em vista cuidarem os processos da lavratura de Convênios firmados entre as mesmas partes, nos quais foram levantadas questões com diferentes interpretações dos técnicos deste Tribunal, os autos retornaram à Secretaria de Fiscalização e Controle para reexame da matéria.

Em novo pronunciamento, a equipe técnica reconheceu que as falhas apontadas têm natureza formal e que não prejudicaram a sua execução material.

Entendeu passível de relevação a falha atinente à insuficiência do empenhamento para o exercício, pois em se tratando de Convênio, não há que se falar em despesa prévia ou prévio empenho para todo o exercício, já que as despesas são cobertas por transferências mensais de recursos da Origem à conveniada, nem sempre pari passu, prestando contas a conveniada à convenente, da aplicação desses recursos financeiros recebidos para a execução do convênio, no decorrer de cada mês.

Ademais, o quantum mensal transferido para a conveniada, nem sempre coincide com o gasto no decorrer do próprio mês, havendo diferenças, sobras ou faltas, que se compensam durante ao longo exercício.

No que tange à falta das certidões do INSS e FGTS da SPDM, quando da assinatura dos respectivos termos, por exigência constitucional, sustentou que não poderia ser relevada, porém, à vista do aspecto formal da irregularidade, que não prejudicou sua execução material, sugeriu o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais, em respeito à máxima da segurança jurídica.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que não foram verificados os pressupostos para a celebração dos Convênios, tais como a existência prévia de processo objetivo de escolha da conveniada, o detalhamento de plano de trabalho segundo requisitos legais e a existência de contrapartida pelas conveniadas e que não se respeitou a exigência de apresentação da regularidade fiscal na data do ajuste, em relação à SPDM.

Na sequência, a auditoria discordou desse entendimento por considerar não ser razoável exigir que a conveniada tivesse de efetuar inversões financeiras ou de capital, sem qualquer previsão nos Convênios, de recuperação desse investimento, até porque, os serviços prestados pelas AMAs são gratuitos.

Salientou que nos casos dos autos, o que se transfere é a gestão da coisa pública ao particular, não se prevendo qualquer remuneração às conveniadas, mantendo-se os serviços prestados com transferências mensais da Secretaria Municipal da Saúde às conveniadas.

Entendeu que os pressupostos prévios à celebração dos Convênios foram atendidos, pois o critério de escolha da conveniada foi adequado e o plano de trabalho dos convênios não carece do mesmo nível de detalhamento dos contratos.

O órgão fazendário requereu o acolhimento dos instrumentos em julgamento, ou, alternativamente, a aceitação dos efeitos financeiros.

A Secretaria Geral, apesar de considerar releváveis o atraso na publicação dos instrumentos e a ausência das certidões de regularidade fiscal, pelo fato de terem sido comprovadas posteriormente, opinou pelo não acolhimento dos instrumentos, por entender que restou descumprido o disposto no artigo 116, parágrafo primeiro da Lei 8666/93.

Em razão do decurso do tempo, deixou a critério do julgador a relevação das infringências apontadas.

Em complementação à instrução realizada, novas defesas foram apresentadas pela Secretaria Municipal da Saúde e pela Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, tendo a Secretaria de Fiscalização e Controle, após examiná-las, ratificado seu entendimento quanto à falta de apresentação das certidões negativas do INSS e do FGTS da SPDM à época da lavratura do ajuste e retificar suas conclusões anteriores, para, desta feita, confirmar seus apontamentos iniciais relativos aos convênios.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por seu turno, manteve seu entendimento pelo não acolhimento dos convênios e de seus aditamentos, pela apresentação apenas "a posteriori" das certidões negativas do INSS e do FGTS da SPDM, pela falta de prévio chamamento público e pelo não detalhamento adequado do Plano de Trabalho.

A Procuradoria da Fazenda reiterou suas anteriores manifestações, propugnando pelo acolhimento dos ajustes ou, ao menos, o reconhecimento de seus efeitos financeiros. Na mesma linha de entendimento, a Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento dos Termos de Convênio e Aditamentos em exame.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

1 - Os órgãos desta Corte, ao examinarem a formalização dos convênios e aditamentos em exame, apontaram impropriedades que lhe são comuns e que podem ser assim sintetizadas: atrasos na publicação de seus extratos no Diário Oficial, insuficiência de recursos, não atendimento de exigências do artigo 116 da Lei 8.666/93 e, notadamente, a não apresentação de CND do INSS e comprovação de regularidade para com o FGTS quando da celebração dos ajustes.

2 - Todavia, primeiramente, é imperioso destacar que os instrumentos em julgamento são convênios firmados na área da saúde, marcados, portanto, pelos interesses comuns das partes envolvidas.

3 - Assim sendo, afasto, desde logo, o apontamento relativo à ausência de procedimento de seleção para a escolha da conveniada, porquanto, como bem apontado pela Assessoria Jurídica desta Corte, já existe precedente desta Corte que enfrentou o tema no TC 2.514/2010, dado que a legislação, à época, não exigia a realização de chamamento.

4 - Relevo, também, o registro pertinente à insuficiência do detalhamento do Plano de Trabalho da Conveniada , uma vez que, a par de suas eventuais falhas, tais instrumentos, celebrados há mais de 10 anos, se prestaram à prestação dos serviços no período.

5 - Afasto, ainda, as impropriedades relativas às publicações extemporâneas de extratos dos convênios e seus aditamentos, por serem falhas formais, diversas vezes já relevadas por esta Corte, bem como a intempestividade do empenhamento, a apontada insuficiência e recursos e a não apresentação das certidões de regularidade fiscal quando da celebração dos ajustes, mantendo, assim, a linha de entendimento deste Pleno, conforme TCs 1.216/2007, 1.972/2008, 3.079/2007, 3.277/2006, nos quais foram acolhidos por este Pleno convênios com idênticos questionamentos.

6 - Assim sendo, por envolver situações idênticas e em face dos precedentes apontados, ACOLHO excepcionalmente os Convênios em julgamento e seus Termos Aditivos, relevando as falhas constatadas, que perdem importância diante da idoneidade presumida das instituições conveniadas e da importância dos serviços de implantação, implementação e execução de atividades e Serviços de Assistência Integral à Saúde em diversas regiões da Cidade.

7 - Encaminhe-se cópia deste voto e da Decisão a ser produzida, ao Ministério Público do Estado de São Paulo e Delegacia de Proteção à Cidadania – Divisão de Crimes contra a Administração, em atenção aos pedidos constantes dos autos.

Após as medidas regimentais, arquivem-se os autos.