EM TRAMITAÇÃO

JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-003.357.06-18

2º Julgado

RECURSO. PFM. Decisão que não acolheu a execução do Convênio. SMS. Atividades desenvolvidas. Programa Saúde da Família. Princípio da Acessoriedade não aplicável. Aprovação parcial da execução do ajuste. CONHECIDO. PROVIDO. Votação unânime.

TC citado: 72-001.712.06-97

2.606ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado em: 11.07.2012.

1º Julgado

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMS. Atividades desenvolvidas pelo Programa Saúde da Família. Decorre de convênio irregular. CONHECIDA. IRREGULAR. Votação por maioria. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

2.448ª Sessão Ordinária

2º JULGADO

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relatora a Conselheira YARA TACCONI.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto da Relatora, em conhecer do recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, porque foram obedecidos os requisitos de admissibilidade e, quanto ao mérito, em dar provimento ao apelo para aprovar a execução parcial do ajuste, referente aos meses de janeiro a julho de 2006, com despesa liquidada e paga no valor de R$ 14.546.899,60 (catorze milhões, quinhentos e quarenta e seis mil, oitocentos e noventa e nove reais e sessenta centavos).

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, EURÍPEDES SALES e ROBERTO BRAGUIM.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 21 de março de 2012.

EDSON SIMÕES – Presidente.

YARA TACCONI – Relatora.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal contra acórdão que por maioria de votos, não acolheu a Execução do Convenio 003/2006-SMS-G/PSF, celebrado entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Associação Comunitária Monte Azul, que teve por objeto, a continuidade das atividades desenvolvidas pelo Programa Saúde em Família, por derivar de ato considerado irregular.

Em suas razões, o órgão fazendário reportou-se ao voto vencido do Relator, Conselheiro Mauricio Faria, e, em relação ao embasamento do V. Acórdão, argumentou que as peculiaridades dos contratos administrativos não permitem a aplicação do princípio geral do Direito Contratual Civil, segundo o qual *"a sorte do acessório acompanha a do principal".*

Destacou que não há notícia de prejuízos ao Erário, pleiteando a aplicação dos princípios da razoabilidade, da segurança jurídica e da boa fé dos contratantes. Requereu o conhecimento do recurso e o seu provimento, para a reforma integral do julgado, a fim de ser declarada regular a execução do ajuste em comento.

Registro a interposição de recurso pela Secretaria Municipal da Saúde da Cidade de São Paulo, cujo seguimento foi indeferido pelo Conselheiro Antônio Carlos Caruso, então Relator, em razão da intempestividade do apelo, com fulcro no artigo 140, letra "d", do Regimento Interno desta Corte.

Instada a pronunciar-se, a Assessoria Jurídica de Controle Externo reconheceu a admissibilidade do recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, por terem sido obedecidos os requisitos previstos no art. 138 do Regimento Interno e art. 46 da Lei Orgânica, ambos desta Corte.

Quanto ao mérito, a Assessora pré-opinante entendeu que não foram trazidos elementos capazes de modificar a decisão, propondo a manutenção do V. Acórdão.

Todavia, o Sr. Assessor Chefe , divergindo desse posicionamento, invocou a ausência de prejuízos ao erário e recomendou o **provimento parcial** do recurso, no sentido de serem aceitos os efeitos financeiros das despesas analisadas.

A seguir, a Procuradoria da Fazenda Municipal referiu-se ao recurso interposto pela Secretaria Municipal da Saúde, aduzindo que, embora extemporâneo, demonstrou que "as atividades do Convênio foram integralmente executadas em prol da melhoria no atendimento da saúde pública, revestindo-se as impropriedades apontadas de falhas meramente formais". Invocou, ainda, o mencionado parecer do Chefe da Assessoria Jurídica de Controle Externo.

Em remate, reiterou os termos de suas razões recursais, para que o apelo seja **conhecido e provido**, ou, alternativamente, para que sejam reconhecidos os efeitos financeiros e patrimoniais decorrentes das respectivas despesas.

A Secretaria Geral opinou pelo não conhecimento do recurso interposto pela Secretaria Municipal da Saúde, em vista de sua intempestividade, e, se, excepcionalmente conhecido, pelo seu improvimento.

No que toca ao recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, opinou pelo conhecimento, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade, e no mérito, pelo seu improvimento, por não existirem elementos novos capazes de alterar o v. Acórdão atacado.

Este o relatório.

V O T O

Não há base para se voltar à análise do recurso da Secretaria Municipal da Saúde, como fez a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral, tendo em vista o indeferimento de seu seguimento, pelo despacho exarado às fls. 173, cuja decisão transitou em julgado, posto que a Pasta interessada não interpôs agravo regimental no prazo estipulado pelo parágrafo 1º., do artigo 140, do Regimento Interno.

Conheço do recurso interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, porque foram obedecidos os requisitos de admissibilidade.

Passo ao exame do seu mérito.

Entendo, na esteira das alegações do órgão fazendário, não aplicável “in casu” o princípio da acessoriedade.

Ao contrário, a matéria dos autos carece de exame em sua plenitude, posto que os objetos dos julgamentos são diversos e assim devem ser analisados.

Isto porque ainda que confirmado, em grau de recurso, no TC 1.712.06-97, o não acolhimento do convênio por vícios em sua lavratura, não se pode afastar a realidade de sua efetiva realização pela conveniada no prazo e condições pactuados pela Municipalidade.

Procedendo ao exame de sua execução, a Coordenadoria IV carreou aos autos o fruto de seus trabalhos no abrangente relatório de fls. 59/71, no qual indicou pontualmente as atividades e ações da conveniada, vindo a concluir que o pactuado, no período auditado, fora regularmente realizado com uma ressalva apenas.

Após as justificativas da Origem, a propósito da ressalva, o órgão auditor limitou-se a sugerir recomendação de melhoria, de resto constante do acórdão de fls. 145/146.

O posicionamento da Auditoria levou a Assessoria Jurídica do Tribunal e a Procuradoria da Fazenda Municipal a opinarem pelo acolhimento da execução do convênio, sendo certo, ademais, que os elementos de instrução dos autos impelem, de fato, a essa conclusão.

Isto posto, dou provimento ao recurso do órgão fazendário para aprovar a execução parcial do ajuste, referente aos meses de janeiro a julho de 2006, com despesa liquidada e paga de R$14.546.899,60 (catorze milhões, quinhentos e quarenta e seis mil, oitocentos e noventa e nove reais e sessenta centavos).

1º JULGADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Eurípedes Sales, após vista que lhe fora concedida na 2.446ª S.O., sendo que o Conselheiro Maurício Faria – Relator e a Conselheira Substituta Mariana Barbosa – Revisora votaram na 2.443ª S.O.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros Eurípedes Sales, consoante notas taquigráficas insertas nos autos, e Edson Simões, votando o Conselheiro Presidente Roberto Braguim para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX,

alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em conhecer da Execução do Convênio 003/2006-SMS-G/PSF, para fins de registro, deixando de acolhê-la por ser derivada de ato considerado irregular.

Vencidos o Conselheiro Maurício Faria – Relator, nos termos do relatório e voto, e a Conselheira Substituta Mariana Barbosa – Revisora, que aprovaram a execução parcial do convênio, relativa ao período de janeiro a julho de 2006, bem como expediram recomendação à Secretaria Municipal da Saúde – SMS, a fim de que procedesse à implantação imediata de estrutura material compatível com as metas do Programa Saúde da Família.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar o envio de ofício acompanhado de cópia do presente Acórdão ao Ministério Público do Estado de São Paulo – Promotoria de Justiça da Cidadania da Capital e ao Ilustre Vereador Carlos Neder, em atenção às solicitações endereçadas a esta Corte de Contas.

Participaram do julgamento o Conselheiro Maurício Faria – Relator, a Conselheira Substituta Mariana Barbosa – Revisora e o Conselheiro Edson Simões.

Presente à sessão, nesta data, o Conselheiro Antônio Carlos Caruso, sem direito a voto, uma vez que o mesmo foi proferido pela Conselheira Substituta Mariana Barbosa, na 2.443ª S.O.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Gianfrancesco Genoso.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 23 de setembro de 2009.

Roberto Braguim - Presidente, com voto.

Eurípedes Sales - Conselheiro prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do parágrafo 7º do artigo 136 do Regimento Interno desta Corte.

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trata o TC nº 1.712.06-97 do exame do Termo de Convênio n° 003/2006 – SMS.G/PSF e dos TAs nºs 001/2006 e 002/2006, sobre a liberação de recursos firmados entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Associação Comunitária Monte Azul, tendo por objetivo a continuidade das atividades desenvolvidas pelo Programa Saúde da Família, através da manutenção e da progressiva ampliação do número das equipes e das Unidades de Saúde da Família, segundo o Plano Distrital e as possibilidades das partícipes, 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 preopinou pela irregularidade do convênio, tendo em vista 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 sua regularidade, fazendo ressalva em relação às falhas constatadas no que concerne ao aspecto da publicação.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por meio das suas Chefias, ponderou que a aplicação das regras disciplinadoras dos contratos e das despesas públicas deve ser feita, no tocante aos convênios, com os devidos temperamentos, tendo em conta a natureza jurídica desses acordos, em que os recursos financeiros serão repassados pela convenente à conveniada na medida da execução do plano de trabalho definido no respectivo instrumento, sendo que, no presente convênio, os recursos destinados ao Programa Saúde da Família, embora constem do orçamento anual, somente serão empenhados pela SMS após a sua transferência pelo Ministério da Saúde, do que decorre que a simples lavratura do termo de convênio não gerará a despesa decorrente. Concluiu a AJCE, assim, pela regularidade do procedimento, assinalando, no que respeita ao atraso na publicação, ser o despacho de autorização anterior à formalização dos instrumentos.

Prestados os esclarecimentos pelos agentes públicos responsáveis, AUD e AJCE mantiveram seus pronunciamentos precedentes, acrescentando que o documento acostado à fl. 123 confirma a questionada publicação do TA nº 002, ainda que com atraso.

A Procuradoria da Fazenda Municipal opinou pelo acolhimento dos ajustes.

A Secretaria Geral entendeu relevável a publicação extemporânea dos TAs, mas reconheceu a irregularidade apontada em relação ao Termo de Convênio. Contudo, ponderou dever-se levar em consideração a pluralidade de iniciativas implementadas pela Secretaria, tratando-se de serviços essenciais e contínuos. Aduziu, ainda, não haver indícios de prejuízo sofridos pela Municipalidade, ou mesmo ao convênio.

Realizado o acompanhamento da execução parcial do Convênio por meio do TC nº 3.357.06-18, a conclusão de AUD, AJCE e PFM foi unânime no sentido da sua regularidade, sem prejuízo de recomendações à Origem quanto à implantação imediata de estrutura material (recursos humanos, financeiros etc.) compatível com as metas para o PSF.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Verifica-se dos autos que a autorização para celebração do convênio foi dada por meio do despacho lançado em 29 de dezembro de 2005 (fl. 04), data em que foi sancionada a Lei Municipal nº 14.126, do Orçamento Anual do exercício de 2006, tendo a autoridade competente, naquele despacho, indicado a dotação orçamentária a ser onerada no exercício de 2006, à vista e na conformidade do Plano de Trabalho aprovado, bem como determinado a adoção das providências cabíveis no que se refere ao empenhamento dos valores apontados, assim que possível, já no respectivo exercício financeiro.

Contudo, o empenho do montante correspondente às despesas daquele exercício deixou de ser realizado, procedendo a Origem à posterior liberação parcial dos recursos devidos à conveniada, relativamente aos meses de janeiro, fevereiro, março e abril de 2006, conforme despachos que precederam os Extratos de Empenho, emitidos em 31 de janeiro e 20 de fevereiro de 2006, e que foram objetos dos TAs nºs 001 e 002/2006 (fls. 27 a 37).

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 dispõem 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.

Todavia, comungo do entendimento dos 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.

Como é de conhecimento geral, o Programa Saúde da Família foi concebido como uma estratégia de reorganização do modelo assistencial, como desafio à promoção da saúde, prevenção de doenças, reabilitação e atenção integral à população. Neste Município, o seu incremento como estratégia de potencialização da resolutividade da Atenção Básica foi contemplado como uma das diretrizes do PPA de 2006-2009 na área da saúde. Por conseguinte, ressalta-se 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. Some-se a isso 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 relevo as impropriedades formais constatadas, considerando, ademais, que a falha na publicação dos aditivos não configurou descumprimento do princípio da publicidade, e acolho o Convênio nº 003/2006 – SMS.G/PSF e os TAs nºs 001/2006 e 002/2006, na esteira dos posicionamentos unânimes dos órgãos preopinantes e, inclusive, com fulcro em recentes julgados desta Corte, dos quais podem ser mencionados os TCs nºs 1.217.07-69 e 554.02-89.

Ainda, aprovo a execução parcial do ajuste objeto de exame no TC nº 3.357.06-18, relativa a janeiro a julho de 2006, com despesa liquidada e paga de R$ 14.546.899,60, correspondente a R$ 14.216.899,60 de custeio e a R$ 330.000,00 de investimento, encampando a recomendação proposta por AUD no sentido de que a Origem proceda à implantação imediata de estrutura material compatível com as metas para o PSF.

Determino o encaminhamento de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Vereador Carlos Neder, juntando-se cópia da decisão que resultar deste julgamento, em atenção às solicitações endereçadas a esta Corte de Contas e juntadas aos autos **(2.443ª S.O.)**.