TC nº 72-003.442.03-42

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMS. Serviços de desenvolvimento do Programa Saúde da Família. PSF. Previsão de verbas de investimento para reformas e ampliações, sem utilização efetiva. Realização de despesa sem prévio empenho. Bens patrimoniais não incorporados à PMSP. Setor com déficit estrutural, não contando com o número de pessoal necessário e equipamentos adequados. NÃO ACOLHIDO. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação unânime.

Legislação citada: Port. 56/02, SF/PMSP. Art.60, Lei 4.320/64.

TC citado 72.004.218.01-42

2.861ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 04/08/2016

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em não acolher a execução do Convênio 009/2001, no período de agosto/2001 a dezembro/2002, com despesa liquidada e paga no valor de R$ 15.254.157,82 (quinze milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, cento e cinquenta e sete reais e oitenta e dois centavos).

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em aceitar os efeitos financeiros e patrimoniais decorrentes, por não se constatar desvio de recursos ou comprovação de culpa, dolo ou má-fé dos responsáveis.

ACORDAM, outrossim, à unanimidade, em deixar de fazer qualquer determinação neste momento, considerando ser matéria já tratada nos Relatórios Anuais das Contas do Executivo.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia deste Acórdão ao Ministério Público do Estado de São Paulo, em atenção aos ofícios encartados aos autos.

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

Presente o Procurador Chefe da Fazenda "ad hoc" JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 23 de março de 2016.

MAURÍCIO FARIA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Trata-se do Acompanhamento de Execução do Convênio nº 009/2001, celebrado entre a Secretaria Municipal de Saúde - SMS e a Associação Saúde da Família- ASF, tendo por objeto a implantação do Programa Saúde da Família – PSF, abrangendo o período de agosto de 2001 a dezembro de 2002, com despesa liquidada e paga de R$ 15.254.157,82 (quinze milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, cento e cinquenta e sete reais e oitenta e dois centavos).

Preliminarmente, observo que o Convênio nº 009/2001 e seus Termos Aditivos nºs 15, 36 e 39/2001, 009, 53, 69, 82, 94 e 104/2002 foram analisados no TC nº 72.004.218.01-42, e que a tramitação do processo ora em exame restou sobrestada até que sobreviesse a notícia do trânsito em julgado da Decisão exarada naqueles autos, sendo certo que o Plenário, à unanimidade, considerou regulares o Contrato e seus Aditamentos, à exceção do Termo Aditivo nº 36/2001 que, por maioria de votos, foi declarado irregular, todavia, com o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais.

No âmbito do presente, ao realizar os trabalhos de fiscalização a Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu pela irregularidade da Execução no período e valor analisados, pelas seguintes razões:

1. as Prestações de Contas não foram analisadas mensalmente pela SMS, no período em exame;

2. foram empenhados e liquidados valores superiores aos autorizados nos Termos Aditivos nºs 15 e 39/2001, 53 e 82/2002;

3. os bens patrimoniais adquiridos pela Associação não foram incorporados à PMSP, desatendendo à Portaria nº 56/02 da SF/PMSP.

Oficiada a Secretaria e intimados os Secretários de Saúde, titulares em épocas diversas, e o Representante Legal da Associação Saúde da Família foram apresentadas defesas, as quais relato conjuntamente, apontando, em apertada síntese, as seguintes alegações dos manifestantes:

1. foram tomadas providências no sentido de implantação de um setor específico na Coordenadoria Financeiro-Orçamentária para apreciação das contas do PSF;

2. estabeleceu-se uma Comissão Especial para concretizar o processo de incorporação dos bens adquiridos pela Conveniada, sendo certo que os bens permanentes foram incorporados ao patrimônio, conforme Termos de Doação nº 16/2004 e cópias de Notas Fiscais, publicados no DOM de 07/10 e 28/06/2004;

3. as necessidades surgidas no curso da implantação progressiva do PSF no Município desencadearam a realização de despesas sem a prévia formalização de Termos Aditivos, falha de natureza formal, sendo que todos os atos praticados foram convalidados pelo Secretário da Pasta;

4. embora sem autorização expressa para empenhamento de recursos referente execução do PSF no exercício/2002, os pagamentos foram implementados por autorizações, após serem considerados devidos, pois comprovadamente realizados.

A Secretaria de Fiscalização e Controle, ao analisar os argumentos de defesa, permitiu-se ratificar suas conclusões pretéritas, entendendo que os documentos juntados aos autos não trouxeram fatos novos.

De sua parte, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, perfilhando o posicionamento da Auditoria, opinou pela irregularidade da Execução, por entender restarem evidenciados vícios na aplicação dos recursos, deficiência no controle e na distribuição de materiais e equipamentos, e descumprimento da Portaria nº 56/02 da SF/PMSP, referente ao controle dos bens patrimoniais adquiridos pela Administração.

Por sua vez, a Instituição Fazendária valendo-se dos argumentos de defesa da Pasta e da premissa de que os serviços eram absolutamente necessários e atenderam ao interesse público, e mais, não havendo indícios de desvio de recursos públicos ou prova de que os agentes públicos Responsáveis tenham se beneficiado dos atos, propugnou pelo acolhimento da Execução examinada ou, alternativamente, pelo reconhecimento dos efeitos financeiros, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

A Secretaria Geral, acompanhando o entendimento exarado pela Coordenadoria IV, assim como da Assessoria Jurídica opinou pela irregularidade da Execução, todavia, considerou a possibilidade do reconhecimento

dos seus efeitos financeiros e patrimoniais, considerando a dimensão da questão, a convalidação dos atos, o tempo decorrido e a segurança das relações jurídicas.

É o relatório.

VOTO

Primeiramente, relembro que no TC nº 72.004.218.01-42 o Convênio nº 009/2001 e seus Aditivos foram julgados **regulares**, à unanimidade, por esta Egrégia Corte, à exceção do Termo de Aditamento nº 36/2001 que, por maioria, foi considerado **irregular**, por prever verbas de investimentos destinadas às reformas, ampliações e aquisições de equipamentos, quando o objeto do Convênio era exclusivamente o de promover o desenvolvimento de ações visando à implantação e/ou implementação de ações em saúde da família. Observo, contudo, que os efeitos financeiros decorrentes do TA mencionado foram reconhecidos, por não haver notícias naqueles autos de desvio de recursos destinados ao investimento, nem comprovação de culpa, dolo ou má-fé dos agentes envolvidos.

Nesse sentido, o Acompanhamento da Execução do referido Convênio realizado levou a Auditoria a concluir que, embora previstas verbas de investimento para reformas e ampliações, na verdade, elas não ocorreram, tendo sido os recursos utilizados apenas para a compra de equipamentos.

Todavia, segundo o apurado, os bens patrimoniais adquiridos pela Associação Saúde da Família não foram incorporados à PMSP, descumprindo a Portaria nº 56/02 da SF/PMSP. Nesse aspecto, ainda que nos autos se encontrem informações acerca da transferência dos mencionados bens para a Secretaria por meio de Termos de Doação de Bens, não há indicação de Processo Administrativo autuado para a efetivação dessa incorporação.

O empenhamento e a liquidação de valores superiores aos autorizados nos Termos Aditivos nºs 15 e 39/2001 e 53 e 82/2002, ao que indica a leitura acurada do processado, decorreram do descumprimento da Cláusula Terceira do Convênio que determinava a realização dos repasses de recursos mediante Termos Aditivos. A SMS, ao deixar de formalizar referidos Termos, efetuou despesa sem empenho, ou seja, sem autorização do Ordenador da Despesa, infringindo o artigo 60[1] da Lei 4.320/64, podendo-se afirmar, ainda, que ocorreu Ajuste verbal, que é nulo e de nenhum efeito nos termos do artigo 44[2] do Decreto 44.279/2003.

No tocante ao enfatizado pela Secretaria de que todos os atos praticados foram convalidados pelo Secretário da Pasta por despacho exarado

---

[1] Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

[2] Art. 44 - Será nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a administração, salvo o que importe em pequenas despesas de pronto pagamento, que deverão ser efetuadas de acordo com a legislação vigente.

em maio de 2004, cabe registrar que tal fato ocorreu a destempo e, na minha visão, não teve o condão de sanar, *in casu,* as falhas apontadas.

Também, carece de comprovação a alegação de que providências foram tomadas no sentido da implantação de um setor específico na Coordenadoria Financeiro-Orçamentária para apreciação das prestações de contas do PSF, considerando que o setor continuava apresentando déficit estrutural, não contando com o número de pessoal necessário e equipamentos adequados, que possibilitem a análise das referidas contas em tempo hábil.

Nesse aspecto, registre-se que a Coordenadoria IV tem se pronunciado reiteradamente pela necessidade da implantação de efetivo controle e avaliação das Prestações de Contas dos Convênios firmados para o Programa Saúde da Família – PSF nos Relatórios Anuais de Fiscalização da Função Saúde, desde o exercício de 2007, observando-se que a referida Recomendação gerou Determinação no Julgamento das Contas do Executivo, que ainda no exercício de 2014, constava como não atendida.

Ante o panorama exposto, no meu entender, o caso em apreço porta vícios, que conduzem à irregularidade da Execução do Convênio, contudo, é de se reconhecer que a sua celebração ocorreu realmente em período muito tumultuado e peculiar de transferência para o Município da competência e gestão do Programa de Saúde da Família, que até então era do Estado, ou mesmo, de se ponderar que a natureza das infringências não geraram efeitos negativos à essência dos atos.

Dessa forma, deixo de acolher a Execução do Convênio nº 009/2001, abrangendo o período de agosto/2001 a dezembro/2002, com despesa liquidada e paga de R$ 15.254.157,82 (quinze milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, cento e cinquenta e sete reais e oitenta e dois centavos), aceitando, porém, os efeitos financeiros e patrimoniais decorrentes, por não se constatar desvio de recursos ou comprovação de culpa, dolo ou má-fé dos Responsáveis.

Outrossim, deixo de fazer qualquer determinação neste momento, considerando ser matéria já tratada nos Relatórios Anuais das Contas do Executivo.

Encaminhe-se cópia do presente Julgado ao Ministério Público do Estado de São Paulo, em atenção aos ofícios encartados aos autos.

É como voto.