TC 72-003.504.07-21

ANÁLISE. CONVÊNIO. TERMOS ADITIVOS. SMS. Continuidade das atividades desenvolvidas pelo Programa Saúde da Família em conjunção de esforços da Secretaria com a conveniada. Ausências de apresentação das certidões do INSS e do FGTS e de Chamamento Público. Serviços essenciais. ACOLHIDOS excepcionalmente. RECOMENDAÇÃO. Votação unânime.

Legislação citada: Med. Prov. 684/15, Lei 4.320/64, Art.4°, Art. 4°, Dec. 6.170/07, Dec. 7.568/11, Lei 13.019/14

2.822ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 08/09/2016

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, pelos votos dos Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator, com relatório e voto, MAURÍCIO FARIA – Revisor, com voto proferido em separado, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO, por considerarem que os serviços executados no Programa Saúde da Família são essenciais ao interesse público e, ainda, por se tratar de Sociedade Hospitalar Beneficente de notória idoneidade, destacando a inexistência de notícia de dolo, má-fé e de prejuízos ao erário, em acolher excepcionalmente o Convênio 006/2006-SMS-G/PSF e os respectivos termos aditivos, relevando as falhas constatadas, tendo em vista a essencialidade dos serviços prestados.

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, após as medidas regimentais, o arquivamento destes autos.

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

Presente o Procurador Chefe da Fazenda “ad hoc” JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 29 de julho de 2015.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

Em julgamento o Convênio nº 006/2006-SMS.G/PSF e os Termos Aditivos nºs 001, 002, 003, 004, 005, 006, 007, 008, e 009 de 2006 e nºs 010, 011, 012 e 013 de 2007, firmados entre a Secretaria Municipal de Saúde – SMS e a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein, com o objetivo de dar continuidade às atividades desenvolvidas no Programa de Saúde da Família.

A **Coordenadoria IV** elaborou seu relatório de análise do Convênio concluindo o que segue:

a) Convênio nº 006/2006-SMS.G/PSF, TAs nºs 009/2006, 011 e 012/2007, encontram-se formalmente regulares, com ressalvas por atraso na publicação do ajuste no Diário Oficial;

b) TA nº 001/2006, encontra-se formalmente irregular pela intempestividade do Despacho Autorizatório, por onerar dotação orçamentária inapropriada, infringido a Portaria Interministerial nº 163/2001 e pelo atraso na publicação do ajuste no Diário Oficial;

c) TA nº 002/2006, encontra-se formalmente irregular pela intempestividade do Despacho Autorizatório, pela não apresentação da CND válida à época da lavratura do ajuste e pelo atraso na publicação do ajuste no Diário Oficial;

d) TA nº 003/2006, encontra-se formalmente irregular pela intempestividade do Despacho Autorizatório, pela não apresentação do Certificado de Regularidade Fiscal do FGTS válido à época da lavratura do ajuste e pelo atraso na publicação do ajuste no Diário Oficial;

d) TA nº 004/2006, encontra-se formalmente regular.

e) TA nº 005/2006, encontra-se irregular, em face da intempestividade do Despacho Autorizátorio e da emissão das Notas de Empenho;

f) TA nº 006/2006 (dos meses de outubro e novembro) encontra-se irregular pela intempestividade do Despacho Autorizátorio e da emissão das Notas de Empenho e pelo atraso na publicação do ajuste no Diário Oficial;

g) TAs nºs 007 e 008/2006, encontram-se formalmente irregulares pela intempestividade do Despacho Autorizatório e da emissão das Notas de Empenho e pelo atraso na publicação do ajuste no Diário Oficial;

h) TA nº 010/2007, encontra-se formalmente irregular, em face da intempestividade do Despacho Autorizatório e pelo atraso na publicação do ajuste no Diário Oficial;

i) TA nº 013/2007, encontra-se formalmente irregular por onerar dotação orçamentária inapropriada, infringindo a Portaria Interministerial nº 163/2001 e pelo atraso na publicação do ajuste no Diário Oficial;

Por determinação do Nobre Conselheiro Edson Simões, relator à época, foram intimadas as partes para que se manifestassem acerca das conclusões alcançadas pela Coordenadoria IV.

Em cumprimento às determinações foram juntadas as defesas apresentadas por: Dra. Maria Cristina Faria da Silva Cury (fls. 232/256) e pela Origem, subscrita pelo Sr. Moysés Queiroz Moreira (fls. 227/230 e 257/275).

A Auditoria, atendendo determinação, elaborou relatório sobre as defesas apresentadas. Quanto à dotação, destacou que a Origem ao tomar conhecimento dos problemas apontados pela Auditoria tomou providências corretivas. Embora tais correções não pudessem ser retroativas, deixou registrada a falha no ato administrativo contábil referente ao fato de ter sido onerada dotação indevida e manteve todas as impropriedades apontadas.

A **Procuradoria da Fazenda Municipal**, considerando a ausência de prejuízo ao erário ou de má-fé e tendo em conta a relevância do bem objetivado, ou seja, o interesse público e a urgência, entende ser mister que se convalide as impropriedades apontadas, na esteira do primado da segurança jurídica.

Dessa forma, requereu o acolhimento de todos os instrumentos firmados, relevando-se as impropriedades apontadas, posto que não trouxeram nenhum prejuízo aos cofres públicos e, se assim não entenderem os N. Conselheiros, que sejam aceitos os efeitos financeiros decorrentes dos instrumentos em exame.

A **Secretaria Geral** juntou relatório de análise pormenorizado, tecendo considerações sobre cada irregularidade apontada e concluiu pela relevação das impropriedades relativas à não apresentação das Certidões de regularidade fiscal do INSS e do FGTS, à vista da comprovação da regularidade em data posterior, bem como pela relevação da impropriedade atinente ao atraso da publicação dos ajustes no Diário Oficial.

Considerou, entretanto, persistir as irregularidades relativas à intempestividade do despacho autorizatório e da emissão das notas de empenho, concluindo, dessa forma, pela regularidade do Termo de Convênio nº 006/2006/SMS.G/PSF e dos TAs nºs 004, e 009/2006 e 011 e 012/2007, e, por outro

lado, pela irregularidade dos TA's. nºs. 001, 002, 003, 005, 006, 007 e 008/2006 e 010 e 013/2007.

Por determinação da Conselheira Yara Tacconi, relatora à época, os autos foram encaminhados à Coordenadoria IV para análise contábil/financeira do Convênio e dos Termos Aditivos.

A **Auditoria**, atendendo à determinação, relativamente aos ajustes considerados irregulares por infringência ao artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64, retificou sua conclusão anterior em razão de os despachos autorizatórios terem precedido as assinaturas dos Termos Aditivos.

Destacou, todavia, a falta de prestação de contas finalizadora, decorridos mais de quatro anos do término do Convênio.

Devidamente intimada a Origem e a Conveniada apresentaram seus esclarecimentos.

Em nova manifestação, às fls. 355/356, a Auditoria juntou seu relatório analisando os esclarecimentos prestados pelas partes, concluindo o seguinte:

1) a prestação de contas final já foi apresentada pela conveniada e encontra-se no aguardo da análise da Coordenação Financeira Orçamentária (CFO) da Secretaria Municipal da Saúde;

2) Quanto à análise do convênio e seus termos de aditamento, entendeu superado o apontamento relativo à intempestividade do Despacho Autorizatório, mantendo todas as demais impropriedades.

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo** considerou passíveis de relação a publicação extemporânea dos Termos no Diário Oficial e a falta de apresentação das certidões de regularidade fiscal, à vista da existência de certidões de regularidade emitidas antes e depois dos Termos. Entendeu não ter ocorrido infringência ao artigo 60, da Lei nº 4.320/64, na medida em que o despacho autorizatório foi exarado antes da lavratura dos Termos Aditivos, além do fato do posicionamento da Assessoria Jurídica no sentido da não aplicação da referida norma aos convênios.

Por fim, considerando passível de relevação a impropriedade relativa à dotação orçamentária inapropriada dos TAs 01/06 e 13/07, pronunciou-se pelo acolhimento de todos os instrumentos em julgamento.

A **Procuradoria da Fazenda Municipal**, acompanhando a manifestação favorável da Assessoria Jurídica de Controle Externo, reiterou os termos de seu parecer de fls. 282/287 para requerer o acolhimento dos instrumentos em análise.

A **assessora preopinante da Secretaria Geral** conclui sua análise opinando pela irregularidade do Convênio nº 006/2006 e dos respectivos Termos Aditivos, em razão da ausência de processo objetivo de escolha da entidade. Porém, diante do tempo decorrido e à vista do princípio de segurança jurídica, salientou ser possível o acolhimento dos efeitos financeiros decorrentes dos ajustes.

O **Senhor Secretário Geral**, corroborou o entendimento da assessora preopinante no sentido de que a falta de realização de um processo objetivo para determinar a escolha da entidade conveniada poderia gerar o não acolhimento do Convênio nº 006/2006-SMS.G/PSF, bem como dos termos aditivos a ele subsequentes.

Contudo, tendo em vista que a análise dos autos revelou a existência de instrução processual completa para tratar da análise formal do Convênio e seus aditivos, bem como o vasto tempo decorrido, o princípio da segurança jurídica e a concretização do objeto conveniado, opinou pelo acolhimento, ainda que excepcional, dos ajustes ora em análise.

É o relatório.

VOTO

1 - Da instrução dos autos, verifica-se que as falhas apontadas pela Auditoria: atraso na publicação do ajuste no Diário Oficial, intempestividade do despacho autorizatório, emissão extemporânea das notas de empenho, dotação inapropriada e falta de apresentação das certidões do INSS e do FGTS na lavratura dos TAs 02 e 03 de 2006, não lograram macular os atos analisados, visto que, como bem ponderado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, restaram superadas ou são passíveis de relevação.

2 - Cabe aqui anotar o posicionamento desta Corte com relação às impropriedades acima apontadas, que segue na direção de relevá-las, tendo em vista as peculiaridades dos Termos de Convênio, conforme decisões já prolatadas em TCs anteriormente julgados.

3 - Permito-me, assim, na esteira da manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo e 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 mencionadas falhas, tendo em vista a essencialidade dos serviços executados.

4 - No que diz respeito à irregularidade apontada pela Secretaria Geral, relativa à necessidade, na hipótese em pauta, da realização prévia de Chamamento Público , para apontar desde logo que embora o artigo 4º da Decreto nº 6.170/07, com a nova redação dada pelo Decreto nº 7.568/11 , tenha tornado obrigatória a realização de Chamamento Público na celebração de convênios no âmbito Federal, tal obrigatoriedade é posterior à celebração do Ajuste,

e mais a legislação municipal pertinente na área de saúde não a prevê, muito embora possa ela mostrar-se recomendável.

5 - Destarte, inexistindo norma específica vigente tornando necessária a realização de Chamamento Público, a sua falta não configura motivo ensejador de irregularidade.

6 - Por todo o exposto, por considerar que os serviços executados no Programa de Saúde da Família são essenciais ao interesse público e, ainda, por se tratar de Sociedade Hospitalar Beneficente de notória idoneidade, destacando a inexistência de notícia de dolo, má-fé e de prejuízos ao Erário, **ACOLHO** excepcionalmente o Convênio nº 006/2006 e os respectivos Termos Aditivos.

7 - 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.

Após as medidas regimentais, arquivem-se os autos.

É o meu voto.

Voto em separado proferido pelo Conselheiro Maurício Faria:

Cumpre anotar, primeiramente, que os Relatórios de Auditoria constantes destes autos estão baseados ainda no modelo anterior, de análise essencialmente formal dos convênios, em que não havia espaço, ainda, para o enfoque voltado a outros aspectos de relevância, como os alusivos ao Plano de Trabalho, ao estabelecimento de metas, aos valores propostos e aos repasses de recursos, entre outros.

Embora as análises contemporâneas tenham sido aperfeiçoadas e já contemplem aqueles conteúdos, oportuno considerar que, não obstante a Medida Provisória 684, de 21 de julho de 2015, tenha alterado a "vacacio legis", estendendo o início do prazo de vigência da Lei Federal 13.019, de 31 de julho de 2014, para 540 dias contados de sua publicação oficial, é salutar que a Administração Pública do Município, inclusive este órgão de controle externo, empenhem-se em relação ao aperfeiçoamento de seus trabalhos no que concerne à celebração, execução e controle dos convênios e demais ajustes dessa natureza, com vistas ao alcance dos fins objetivados pela Lei, quando vier a ser aplicada.

Feito este breve introito, e à vista dos elementos constantes dos autos do TC que ora se julga, relevo as falhas formais constatadas e acolho todos os Termos ora examinados, considerando os precedentes desta Corte de Contas, entre outros o TC 4.112.01-118.