TC nº 72-003.883.07-31

ANÁLISE. CONVÊNIO. TERMOS ADITIVOS. SMS. Desenvolvimento de atividades dirigidas à "população de rua". Capacitação, avaliação e acompanhamento das equipes de agentes comunitários. Integração entre as áreas de assistência social à saúde. Escolha da entidade motivada. Ausência de previsão de contrapartida. Não sujeição do município à Lei Federal. Emissão extemporânea de CND do FGTS relevada. ACOLHIDOS. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 199, §1º, CF. Art. 60 e 61, Lei 4320/64. Art. 2º, Lei 9012/95. Lei 10.507/02. Lei 11.350/06. Art. 26, Lei Mun. 13.278/02. Lei 6.170/07.

2.762ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 12/01/2016

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, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher o Convênio 041/2005/SMS-PSF, firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde – SMS e o Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto, bem como seus aditamentos.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, após as providências regimentais, em determinar o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

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

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 3 de setembro de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

Trata o presente de análise do Convênio nº 041/2005-PSF (Programa Saúde da Família) e dos Termos de Aditamento n. 001/2006 a 008/2006 e 009 a 015/2007 dele decorrentes, firmados entre a Secretaria Municipal de Saúde e o Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto, objetivando o desenvolvimento de atividades dirigidas à população de rua, consistentes em capacitar, avaliar e acompanhar as equipes de agentes comunitários, buscando a integração entre as áreas de assistência social e saúde.

A Coordenadoria IV, após análise, concluiu o que segue:

Convênio 001/2006 – Regular quanto ao aspecto contábil/ orçamentário e legislação vigente;

TA 001/2006 – Irregular, por infringência do artigo 26 da Lei nº 13.278/02, por atraso na publicação do ajuste no DOC e por infringência ao artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64, em face da intempestividade do Despacho autorizatório;

TA 002/2006 – Irregular, por infringência ao artigo 26 da Lei nº 13.278/02, por atraso na publicação do ajuste no DOC e por infringência aos artigos 60 e 61 da Lei Federal nº 4.320/64 em face da intempestividade do Despacho autorizatório e da emissão das Notas de Empenho;

TA 003/2006 – Regular, com ressalvas, por infringência ao art. 26 da Lei nº 13.278/02, por atraso na publicação do ajuste no DOC e por infringência ao artigo 2º. da Lei Federal nº 9.012/95, pela falta de apresentação do Certificado de Regularidade Fiscal do FGTS, válido à época da lavratura do ajuste;

TA 004/2006 – Regular, com ressalvas, por infringência ao artigo 26 da Lei nº 13.278/02, por atraso na publicação do ajuste no DOC;

TA 005/2006 – Irregular, por infringência ao artigo 26 da Lei nº 13.278/02, por atraso na publicação do ajuste no DOC e por infringência aos artigos 60 e 61 da Lei Federal n. 4.320/64, em face da intempestividade do Despacho autorizatório e da emissão das Notas de Empenho;

TA 006/2006 – Irregular por infringência ao artigo 26 da Lei nº 13.278/02, por atraso na publicação do ajuste no DOC; por infringência aos artigos 60 e 61 da Lei Federal nº 4.320/64 em face da intempestividade do Despacho autorizatório e da emissão das Notas de Empenho e por infringência à Portaria Interministerial nº 163/2001, por onerar dotação orçamentária inapropriada;

TA 007/2006 – Irregular por infringência ao artigo 26 da Lei nº 13.278/02, por atraso na publicação do ajuste no DOC e por infringência aos artigos 60 e 61 da Lei Federal nº 4.320/64, em face da intempestividade do Despacho autorizatório e da emissão das Notas de Empenho;

TA 008/2006 – Irregular por infringência ao artigo 26 da Lei nº 13.278/02, por atraso na publicação do ajuste no DOC e por infringência aos artigos 60 e 61 da Lei Federal nº 4.320/64, em face da intempestividade do Despacho autorizatório e da emissão das Notas de Empenho;

TA 009/2007 – Regular com ressalvas, por infringência ao artigo 26 da Lei nº 13.278/02, por atraso na publicação do ajuste no DOC;

TA 010/2007 - Irregular, por infringência ao artigo 26 da Lei nº 13.278/02, por atraso na publicação do ajuste no DOC e por infringência ao artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64, em face da intempestividade do Despacho autorizatório;

TA 011/2007 – Regular, com ressalvas por infringência ao artigo 26 da Lei n. 13.278/02, por atraso na publicação do ajuste no DOC;

TA 012/2007 – Regular com ressalvas por infringência ao artigo 26 da Lei nº 13.278/02, por atraso na publicação do ajuste no DOC;

TA 013/2007 – Regular, com ressalvas por infringência ao artigo 26 da Lei nº 13.278/02, por atraso na publicação do ajuste do DOC;

TA 014/2007 – Regular quanto ao aspecto contábil/orçamentário e legislação vigente;

TA 015/2007 – Regular quanto ao aspecto contábil/orçamentário e legislação vigente;

A Origem e os responsáveis forneceram suas defesas e justificativas em face dos apontamentos, tendo a Auditoria, no entanto, ratificado suas conclusões.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por meio de um de seus Assessores, elaborou extenso parecer para, ao final, concluir pela irregularidade do convênio em exame, por entender que referido instrumento foi utilizado para contratar diretamente mão-de-obra, realçando que do Plano de Trabalho que o integrava constava planilhas que detalhavam as despesas de custeio com recursos humanos, tais como: agentes comunitários de saúde, e enfermeiros para as Coordenadorias de Saúde da Mooca, Sé, Pinheiros, e Lapa.

Apontou, ainda, referida manifestação, que teriam sido descumpridas normas referentes à contratação de agentes comunitários de saúde e

do Sistema Único de Saúde, além de descumpridas regras federais acerca dos convênios, em especial quanto a falta de contrapartida da entidade.

Instada a se manifestar sob esse novo enfoque, a Coordenadoria IV, ofereceu os seguintes apontamentos: a Emenda Constitucional 51/06 que dispôs sobre a contratação de agentes comunitários de saúde não afetou a disciplina jurídica do convênio em exame, uma vez que tratou da contratação desses profissionais pela Administração Direta e Indireta.

Alinhou ainda pertinentes argumentos para afastar os apontamentos da d. Assessora da AJCE.

Após novos esclarecimentos e justificativas da Origem, a Coordenadoria IV reiterou seu entendimento anterior, destacando os seguintes pontos:

1 - O convênio não está sendo utilizado para realizar contratação ilícita de mão de obra, tendo por objetivo a complementação dos serviços do SUS, em consonância com o artigo 199 parágrafo 1º da Constituição Federal;

2 - Não há irregularidades na Admissão dos Agentes Comunitários de Saúde;

3 - A especificidade do Programa, o conhecimento das necessidades da população local e a experiência de 20 anos com moradores de rua justificam que a Administração tenha escolhido o Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto como parceira no Convênio nº 41/2005;

4. O Termo Aditivo nº 06/06 está irregular em função de ter sido incorreta a dotação orçamentária onerada.

Mencionou ainda que poderiam ser relevadas, as seguintes impropriedades:

1. As publicações extemporâneas dos ajustes;

2. A falta de certidão negativa, uma vez que é regular o histórico fiscal da conveniada;

3. A intempestividade do despacho autorizatório e da emissão da nota de empenho.

O Senhor Assessor Subchefe do Controle Externo, por sua vez, entendeu não caracterizada a contratação ilícita de mão-de-obra, observando que o convênio é um dos instrumentos legalmente autorizados para regular a atividade conjunta do Poder Público com a iniciativa privada, não havendo portanto que se falar em irregularidade.

Em relação à contrapartida, bem apontou não se encontrar o Município de São Paulo juridicamente obrigado a cumprir normatização referente a outros entes da federação.

No mais, concluiu que as falhas apontadas podem ser relevadas.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento de todos os instrumentos.

A Secretaria Geral opinou, igualmente, pelo acolhimento dos instrumentos em análise.

É o relatório.

VOTO

Diante dos elementos coligidos no presente, alinho-me aos entendimentos manifestados no sentido de não se verificar no convênio em exame uma eventual terceirização ilícita de mão-de-obra, consistente na contratação, pela conveniada, de agentes comunitários de saúde e enfermeiros, posto não se vislumbrar, como bem apontado pelo então Assessor Subchefe de Controle Externo, a presença dos elementos caracterizadores da relação de emprego.

Entendo também que não há que se falar em violação das normas legais aplicáveis aos agentes comunitários de saúde porquanto, à época da celebração do aludido convênio, a Lei Federal nº 10.507/02, que criou a profissão, possibilitava a prestação de serviços por esses profissionais por meio indireto, ou seja por meio de convênio, termo de parceria ou contrato de gestão.

Acompanho ainda o entendimento de que a edição da Emenda Constitucional 51/06, ocasionando a revogação da Lei Federal 10.507/02 pela Lei 11.350/06, não afetou referido convênio em curso, uma vez que como bem destacou a Auditoria desta Corte, referida Emenda tratou da contratação de Agentes Comunitários de Saúde pela Administração Direta ou Indireta, enquanto o que aqui se analisa é uma convênio firmado com entidade sem finalidade lucrativa integrante do denominado terceiro setor.

No tocante aos demais apontamentos, restou constatado nos autos que a escolha da entidade foi devidamente motivada e que o Plano de Trabalho por ela oferecido seguiu modelo elaborado pela Coordenação de Atenção Básica da SMS. Ademais, no tocante à apontada ausência de previsão de contrapartida por parte da conveniada, nos moldes previstos na legislação federal (Lei 6.170/07), como bem registrou a Auditoria e a Assessoria Jurídica de Controle Externo, não está o Município de São Paulo sujeito ao cumprimento de normas referentes a outros órgãos da federação, de modo que tal fato não constituiu irregularidade.

Relativamente à ausência certidão de regularidade dos recolhimentos ao FGTS na data da celebração do TA 003/06, entendo que a falha pode ser relevada, haja vista a emissão da referida certidão no dia imediatamente posterior.

No mais, considerando que as falhas remanescentes são de caráter formal, passíveis de relevação, e, na esteira das manifestações dos Órgãos Técnicos e Especializados desta Corte, **ACOLHO** o Convênio nº 41/2005/SMS/PSF, firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde e o Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto, bem como seus aditamentos.

Após as providências regimentais, arquivem-se os autos.