EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-004.112.01-11

ANÁLISE. CONVÊNIO. TERMOS ADITIVOS. SMS. Promoção do desenvolvimento de atividades. Implantação de ações em saúde da Família. SUS. Publicação e remessa extemporâneas. Precedentes. Relevada a ausência de CND. INSS e FGTS. Certidões válidas apresentadas posteriormente. Falhas relevadas. REGULARES. Votação unânime.

TCs citados: 72-003.617.01-22 e 72-004.837.02-45

Legislação citada: Art. 195, § 3º, CF. Art. 2º, Lei 9.012/95. Art. 26, Lei 13.278/02. Art. 60, Lei 4.320/64. Dec. 23.639/87. Instr. 01/92. Res. 04/96.

2.779ª Sessão Ordinária

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 julgar regulares o Convênio 015/2001 e os Termos Aditivos 021/2001, 33/2001, 18/2002, 19/2002, 43/2002, 74/2002, 84/2002, 95/2002 e 9/2005, relevando as impropriedades constatadas nos autos, considerando o tempo transcorrido e o princípio da segurança jurídica, a inexistência de prejuízo ao erário e de dolo ou má-fé dos agentes, e levando em conta, ainda, a natureza dos serviços prestados e a idoneidade da conveniada.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

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

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 19 de novembro de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Cuida-se do exame do Convênio n.º 015/2001, firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde – SMS, à conta do Fundo Municipal da Saúde, e a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein, destinado, mediante a conjugação de esforços, à promoção do desenvolvimento de ações que visem à implantação ou à implementação de Ações em Saúde da Família, do Sistema Único de Saúde.

O Convênio não possui valor financeiro indicado, uma vez que, conforme disposto em sua Cláusula Terceira, os recursos serão repassados à Conveniada mediante Termos de Aditamento, em conformidade com o Cronograma de Desembolso estabelecido no Plano de Trabalho correspondente.

Analisam-se, também, os seguintes Termos Aditivos:

1) n.º 021/2001, no valor de R$ 1.460.400,00 (um milhão, quatrocentos e sessenta mil e quatrocentos reais), destinado à implantação das equipes de saúde da família, com a contratação de agentes comunitários para o Distrito de Saúde Campo Limpo;

2) n.º 033/2001, no valor de R$ 168.720,00 (cento e sessenta e oito mil, setecentos e vinte reais), destinado à realização de Investimentos, reformas, ampliações e aquisições de equipamentos para a Unidade Campo Limpo;

3) n.º 018/2002, no valor de R$ 1.752.480,00 (um milhão, setecentos e cinquenta e dois mil, quatrocentos e oitenta reais), destinado à alteração da codificação da dotação orçamentária a ser onerada;

4) n.º 019/2002, no valor de R$ 1.153.475,40 (um milhão, cento e cinquenta e três mil, quatrocentos e setenta e cinco reais e quarenta centavos), destinado à contratação de 12 (doze) equipes de Saúde da Família para o Distrito de Saúde Campo Limpo;

5) n.º 043/2002, no valor de R$ 2.905.043,20 (dois milhões, novecentos e cinco mil, quarenta e três reais e vinte centavos), distribuídos na seguinte forma: R$ 2.318.643,20 (dois milhões, trezentos e dezoito mil, seiscentos e quarenta e três reais e vinte centavos) para a contratação de equipes para as Unidades de Saúde da Família; R$ 560.000,00 (quinhentos e sessenta mil reais) para reformas e aquisições de materiais e equipamentos e R$ 26.400,00 (vinte e seis mil e quatrocentos reais) para a locação de imóvel, tudo destinado às Unidades de Saúde da Família do Distrito de Saúde Campo Limpo;

6) n.º 074/2002, no valor de R$ 27.283,80 (vinte e sete mil, duzentos e oitenta e três reais e oitenta centavos), destinado à execução de atividades de capacitação de recursos humanos em Atenção Básica de Saúde;

7) n.º 084/2002, no valor redutor de R$ 2.188.991,35 (dois milhões, cento e oitenta e oito mil, novecentos e noventa e um reais e trinta e

cinco centavos) destinado à alteração dos valores antes constantes das Cláusulas Primeira e Segunda do Termo Aditivo n.º 043/2002;

8) n.º 095/2002, destinado à prorrogação do Convênio por 12 (doze) meses;

9) n.º 009/2005, destinado à retificação da Cláusula Terceira do Convênio, para fazer constar que os bens permanentes e equipamentos adquiridos pelo Ajuste deverão ser incorporados à Municipalidade.

No curso da instrução, foram apontadas várias irregularidades em relação aos Ajustes em julgamento, o que me levou a determinar a expedição de diversos Ofícios, buscando a apresentação de justificativas por parte da Secretaria, com a intervenção decorrente daquela Unidade.

Por questão de método, permito-me limitar-me à posição final adotada pelos Órgãos Técnicos desta Casa.

Inicio pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle que assim opinou:

I – Pela regularidade:

a) Do Convênio n.º 015/2001;

b) Dos Termos Aditivos n.ºs 021/2001 e 043/2002;

II – Pelo acolhimento, com ressalva:

a) Dos Termos de Aditamento n.ºs 033/2001, 084, 095, estes de 2002, devido à infringência à Instrução n.º 01/92 e Resolução n.º 04/96, e por atraso na publicação.

b) Do Termo de Aditamento n.º 009/2005, pela infringência ao artigo 26, da Lei n.º 13.278/2002[1] pela ausência da Certidão Negativa de Débito – CND, do INSS, conforme estipula o § 3º, do artigo 195, da Constituição Federal[2], e do Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, na forma do artigo 2º, da Lei Federal n.º 9.012/95[3]. Tratou esta última infringência como ressalva, porque nos Aditamentos posteriores foram apresentadas certidões válidas;

III – Pela irregularidade:

a) Dos Termos Aditivos n.ºs 018 e 074, ambos de 2002, pela não observância do disposto no artigo 60, da Lei Federal n.º 4.320/64[4],

---

[1] Art. 26 - O termo de contrato e seus aditamentos deverão ser publicados, na íntegra ou em extrato, no Diário Oficial do Município, dentro de 20 (vinte) dias contados da sua assinatura.

[2] Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:
§ 3º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

[3] Art. 2º As pessoas jurídicas em débito com o FGTS não poderão celebrar contratos de prestação de serviços ou realizar transação comercial de compra e venda com qualquer órgão da administração direta, indireta, autárquica e fundacional, bem como participar de concorrência pública.

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

tendo em vista a extemporaneidade do Despacho Autorizatório acrescendo ao primeiro a inobservância do Decreto n.º 23.639/87, e quanto ao último, pelo não atendimento do disposto no artigo 61[5] da citada Lei.

b) Do Termo Aditivo n.º 019/2002, por afronta aos termos do Decreto n.º 23.639/87[6].

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, considerando que a Secretaria não apresentou justificativas para as Contratações dos Agentes Comunitários de Saúde por via indireta, bem como não demonstrou os critérios utilizados para a locação de imóvel, opinou no sentido da regularidade apenas do Convênio n.º 015/2001, concluindo pela irregularidade dos demais Instrumentos.

De sua parte, a Procuradoria da Fazenda Municipal orientou-se no sentido da regularidade dos procedimentos adotados, com base nos argumentos de defesa apresentados no curso da instrução processual, requerendo, alternativamente, a aceitação dos efeitos financeiros deles decorrentes.

A Secretaria Geral ponderou no sentido de que os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, especialmente os da moralidade e impessoalidade, impedem a escolha injustificada de empresas ou entidades para firmar ajustes, tal como tratado nestes autos. Assim sendo opinou pelo não acolhimento do Convênio e dos Termos de Aditamento, propondo, no entanto, face ao tempo decorrido e ao princípio da segurança jurídica, a aceitação dos efeitos financeiros.

É o relatório.

VOTO

Por primeiro, anoto que a matéria versada nestes autos não é nova, já tendo sido enfrentada em várias oportunidades nesta Corte de Contas, entre as quais destaco os Convênios e Termos Aditivos versados, dentre outros, nos TC´s 72-003.617.01-22 e 72-004.837.02-45, este compreendendo Relatório e Voto englobado de diversos TC´s.

Assim sendo, vou prolatar meu voto em coerência com os já exarados, pronunciando-me pela regularidade dos Instrumentos.

É que, como tenho ressaltado, os Convênios são instrumentos essenciais para a Administração, no exercício de suas ações institucionais, não constituindo simples repasse de verbas a entidades públicas ou privadas, sem qualquer controle no alcance de seus objetivos.

---

[5] Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

[6] Dispõe sobre o empenho para realização da despesa, e dá outras providências.

Trata-se, na verdade, de conjunção de esforços comuns para a realização de atividade de interesse público a que o empenho isolado dos envolvidos não seria possível.

Em especial na área de saúde pública, a implantação do Programa de Saúde da Família no Município ocorreu logo após a extinção do Plano de Atendimento à Saúde – PAS, seguindo-se a inovadora experiência concretizada pela celebração de parcerias entre a Administração e Entidades Filantrópicas.

Na espécie, o Convênio em exame, objetivando, mediante a conjugação de esforços, a promoção do desenvolvimento de ações destinadas à implantação ou à implementação de Ações em Saúde da Família, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, lavrado nesse cenário inovador, atingiu seus objetivos, materializando-se na prestação de relevantes serviços públicos sem possibilidade de interrupção.

A instrução processual relativa aos Instrumentos em análise convenceu-me da sua regularidade, apesar do apontamento de algumas ressalvas e impropriedades que, a meu ver, não os inquinam de irregularidade.

A este passo, vale lembrar que o Convênio e os Termos Aditivos n.º 021/2001 e 043/2002, não mereceram, pelos Órgãos Técnicos deste Tribunal, qualquer questionamento que pudesse afetar sua regularidade.

No que pertine aos TA´s apontados como regulares com ressalva – TA´s n.ºs 033/2001, 084/2002 e 095/2002 – considero, a teor do que tem decidido esta Corte de Contas, que a remessa intempestiva de informações a este Órgão Julgador e a publicação do Ajuste em atraso portam caráter formal, não impedindo, por isso, a aceitação dos Ajustes.

De outra parte, a ausência da Certidão Negativa de Débitos – CND, relativa ao INSS e do Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, pode, a meu ver, ser relevada, uma vez que, nos Aditamentos posteriores, foram apresentadas certidões válidas, denotando a regularidade fiscal da Entidade à época da lavratura desses Termos.

Quanto aos Aditivos n.ºs. 018 e 074, ambos de 2002, considerados irregulares pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle em face de inobservância ao artigo 60 da Lei Federal n.º 4.320/64 e ao Decreto Municipal n.º 23.639/87, penso que as infringências devem ser analisadas sob o enfoque da preservação do interesse público – representado pelo atendimento à saúde da população – e, sob esse prisma, da impossibilidade de interrupção dos serviços, de caráter essencial.

Alinhe-se a esse argumento o fato, já reconhecido por este Tribunal, consistente no retorno das unidades de saúde à Administração Direta, após a extinção do PAS, demandando inúmeras adaptações e alterações dessas unidades, incluindo as financeiras e as orçamentárias.

A questão das contratações de Agentes Comunitários, por via indireta, levantada pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, assim como a alegada não demonstração de critérios para locação de imóveis, já foram, a meu ver, superadas, em outros expedientes, que culminaram com o acolhimento dos atos.

Desta feita, inclino-me a aceitar as razões de defesa apresentadas pela Secretaria Municipal da Saúde.

Considerando, ademais, o tempo transcorrido e o princípio da segurança jurídica e, ainda, a inexistência de prejuízo ao Erário e de dolo ou má-fé dos agentes, entendo que os Ajustes podem ser acolhidos.

Isto posto, em consonância com meu posicionamento já expressado em hipóteses semelhantes e levando em conta, ainda, a natureza dos serviços prestados e a idoneidade da conveniada, julgo regulares o Convênio n.º 015/2001 e os Termos Aditivos analisados no presente, relevando as impropriedades constatadas.

É o voto.