TC nº 72-004.398.05-50

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMS. Continuidade das atividades desenvolvidas pelo Programa de Saúde da Família. PSF. Atraso na prestação de contas. ACOLHIDO excepcionalmente. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 116, Lei 8.666/93.

TCs citados 72-003.504.07-21, 72-004.112.01-11, 72-003.080.07-87, 72-001.216.07-04 e 72-001.297.07-06

Relatório e voto englobado TCs 72-004.653.05-55 e 72-004.398.05-50.

2.868ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 20/04/2017

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados englobadamente com o TC 72-004.653.05-55 e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

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, excepcionalmente, a execução parcial do Convênio 046/SMS-PSF/2004.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao ex-Vereador Carlos Neder e ao Ministério Público do Estado de São Paulo – Promotoria de Justiça de Direitos Humanos – Saúde Pública, em virtude dos ofícios dirigidos a este Tribunal.

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

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 4 de maio de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trago a julgamento, de forma englobada, o TC n° 72.004.653.05-55, que cuida do exame do Termo de Convênio n° 46/2004/SMS-PSF/2004 e dos TAs de n°s 01/2005 a 008/2005, firmados entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Organização Santamarense de Educação e Cultura – OSEC, e o TC n° 72.004.398.05-50, que tem por objeto o exame da execução do referido Convênio.

Trata-se de Convênio destinado a dar continuidade às atividades desenvolvidas pelo Programa de Saúde da Família nas Coordenadorias de Saúde de Capela do Socorro e Parelheiros, compreendendo as seguintes ações, na conformidade do plano de trabalho aprovado pela SMS:

a) manutenção das equipes de Saúde da Família;

b) manutenção das Unidades de Saúde da Família;

c) progressiva ampliação do número de equipes e de unidades, segundo o Plano Distrital e as possibilidades das partícipes;

d) suprir as necessidades das Unidades de Saúde da Família, no que diz respeito a recursos humanos e eventuais materiais de consumo e serviços (Cláusula Segunda, itens I a IV).

No TC n° 72-004.653.05-55, a Auditoria concluiu pela regularidade do Convênio, com ressalvas pela publicação extemporânea do extrato do Termo, e pela irregularidade dos TAs de n° 001 a 008/2005, tendo em vista a emissão intempestiva do despacho autorizatório e a publicação extemporânea.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo pronunciou-se no sentido de que a análise de convênio revela o atendimento às regras prescritas pelo artigo 116 da Lei Federal n° 8.666/93, pelo Comunicado n° 4/2001, de SMS, bem como pela Portaria 2.069/03-SMS.G. Entendeu que houve aprimoramento do presente termo em relação aos termos de convênio celebrados em 2001, sobretudo no que diz respeito às regras para incorporação ao patrimônio público dos bens adquiridos com os recursos provenientes do convênio, para seleção de fornecedores, locação e reforma das instalações (Cláusula Sétima, incisos XI e IX e Cláusula Nona, §§ 2° e 3°. Relativamente aos Termos Aditivos, tendo em vista o apontamento da AUD, sugeriu intimação da Origem.

Os responsáveis foram devidamente intimados e apresentaram defesas, cuja ênfase é a sustentação da regularidade dos ajustes, esclarecendo que a não emissão da Nota de Empenho para o Convênio 046/2004/SMS-PSF ocorreu porque os repasses são efetuados mediante Termos Aditivos, não tendo ocorrido reembolsos decorrentes da demora nos repasses mensais, sendo que os pagamentos foram feitos à partir da prestação mensal das contas.

Os representantes legais da OSEC se manifestaram informando que as justificativas seriam apresentadas pela SMS.

Em face das defesas, a AUD concluiu que não foram apresentados fatos novos que alterem suas conclusões anteriores, que ratificou.

A Sra. Assessora da Assessoria de Controle Externo, colacionando precedentes desta Corte nos TCs 72-002.329.08-09 e 72-001.712.06-97, posicionou-se pela irregularidade da celebração de convênio sem a reserva dos recursos orçamentários necessários para a sua execução, embora tenha feito o registro de outros feitos em que esta Corte, por maioria, pronunciou-se em sentido diverso (TCs 72-001.436.07-00 e 72-001.456.07-00). Quanto à extemporaneidade da publicação dos extratos dos ajustes na imprensa oficial, opinou pela irregularidade, registrando, contudo, a existência de julgados em que a questão foi relevada.

A Sra. Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo pronunciou-se no sentido de 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 ajustes, lembrando que a Lei Federal n° 8.666/93 dispõe que aos convênios se aplicam as suas disposições, no que couber. Considerou, por outro lado, que nesse tipo de ajuste os recursos financeiros são repassados pela convenente à conveniada na medida em que ocorre a execução do plano de trabalho definido no respectivo instrumento, após a devida prestação de contas do período anterior. Relativamente ao Termo de Convênio examinado nos autos, anotou que, pelo disposto na sua Cláusula Sexta, os recursos destinados ao PSF, embora constem do orçamento anual, somente seriam empenhados pela SMS após a sua transferência pelo Ministério da Saúde, o que se operacionalizava através da formalização de Termos Aditivos. Sobre esses, anotou que os despachos de autorização foram anteriores à sua formalização, o que legitimaria os procedimentos da Administração, sob o enfoque da anterioridade. A par dessas considerações, e entendendo que a publicação extemporânea é falha passível de ser relevada, propôs o acolhimento dos instrumentos examinados nos presentes autos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu a relevação das impropriedades constatadas e o reconhecimento da regularidade dos atos examinados, ou, alternativamente, o reconhecimento dos efeitos econômicos do Convênio.

A Secretaria Geral exarou parecer em que teceu considerações acerca das características que diferenciam contratos e convênios firmados pela Administração Pública, bem como enfocou os princípios insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal e mencionou as normas legais e infralegais que foram sendo introduzidas no ordenamento jurídico para, dentre outros aspectos, reforçar o posicionamento no sentido da necessidade de prévia licitação quando o resultado e a finalidade dos convênios e outros ajustes de igual natureza puderem ser alcançados por muitos particulares, mas, em razão do tempo decorrido, entendeu que poderiam ser acolhidos os efeitos financeiros decorrentes dos ajustes, uma vez que confirmada a ausência de danos ao erário decorrentes da prestação dos serviços em questão.

Já a execução do Convênio é tratada no TC n° 72-004.398.05-50, compreendendo o período de janeiro a setembro de 2005. Neste caso, a Auditoria concluiu que o ajuste, com despesas liquidadas e pagas no valor de R$ 8.012.926,20 (oito milhões, doze mil e novecentos e vinte e seis reais e vinte centavos), estava sendo realizado conforme o pactuado. Não obstante, apontou as seguintes impropriedades:

a) Não foi instituído o Conselho de Acompanhamento da Execução do Plano de Trabalho conforme definido na Cláusula Dez do Convênio.

b) Não foi definido o sistema de informação para o acompanhamento e avaliação do programa, previsto na Cláusula Sexta, VII.

c) A SMS não está avaliando o desempenho da conveniada, conforme Cláusula Sexta, XI.

d) O Convênio não apresenta cláusula que especifique o percentual destinado às Despesas Administrativas.

e) A OSEC/UNISA não atendeu à Portaria n° 2069/03, que trata da prestação de contas no âmbito do Programa Saúde da Família, pois não apresentou as prestações de contas para análise da SMS. A parcela dos documentos apresentados contém impropriedades na sua elaboração (falta de assinatura dos representantes da Administração, coordenador da região e interlocutor da área nos relatórios finais das prestações de contas).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que as impropriedades na prestação de contas dos recursos repassados pela SMS assumem significativa relevância, de maneira a impedir o acolhimento da execução examinada.

Foram então intimados a Origem, os responsáveis técnicos e a entidade conveniada, cujas defesas, em síntese, esclareceram que, embora não oficialmente nomeados, os membros do Conselho de Acompanhamento da Execução do Plano de Trabalho reúnem-se a cada três meses para avaliação da execução do Convênio e do desempenho da entidade conveniada, nos termos

estabelecidos pelas partícipes; que o sistema de informação para acompanhamento e avaliação do programa é realizado pelo Sistema de Informação da Atenção Básica – SIAB; que a composição da Despesa Administrativa não foi objeto de cláusula do ajuste porque se encontra descrita no Plano de Trabalho Institucional que integra o Convênio.

As conclusões da Auditoria foram no sentido de que:

a) relativamente à não instituição do Conselho de Acompanhamento da Execução do Plano de Trabalho, foi constatado que o Conselho se reúne trimestralmente para fazer análise e avaliação. Decorrentes das reuniões, foram elaborados documentos apresentando o levantamento dos problemas detectados, as justificativas dos responsáveis e as providências para solução. Todavia, concluiu que a impropriedade apontada no relatório precedente não foi totalmente sanada, tendo em vista que os integrantes do referido Conselho não foram oficialmente nomeados através de portaria;

b) acerca da não definição do sistema de informação para o acompanhamento e avaliação do programa, considerou que a impropriedade não foi totalmente sanada, tendo em vista que o SIAB (Sistema de Informação da Atenção Básica) não foi formalmente definido pela SMS como sistema de informação do Programa Saúde da Família;

c) relativamente à constatação de a SMS não estar avaliando o desempenho da conveniada, concluiu que a impropriedade foi sanada;

d) sobre o apontamento de o Convênio não apresentar cláusula que especifique o percentual destinado às Despesas Administrativas, retificou sua conclusão anterior, entendendo relevável a não especificação do percentual do recurso. Contudo, manteve seu entendimento no que concerne à não comprovação de que a conveniada está entregando a prestação de contas dentro do prazo determinado na Portaria n° 2.069/03 (até o dia 15), e à falta de assinatura dos representantes da Administração, coordenador da região e interlocutor da área nos relatórios finais das prestações de contas analisadas. Destarte, a Auditoria ratificou sua conclusão precedente, pela irregularidade da execução.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que as impropriedades alusivas ao Conselho de Acompanhamento da Execução do Plano de Trabalho são passíveis de excepcional relevação, sem prejuízo de eventual determinação. Já quanto ao atraso na prestação de contas por parte da entidade conveniada, concluiu que este certamente dificultou o acompanhamento da execução contratual.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da execução examinada, ou, alternativamente, a aceitação dos efeitos financeiros produzidos, por não haver notícia da ocorrência de dolo, má-fé, ou de prejuízo ao Erário.

A Secretaria Geral acompanhou o entendimento da AJCE e opinou no sentido de que as falhas na execução do Convênio 046/SMS-PSF/2004 impedem o seu acolhimento.

É o Relatório.

VOTO ENGLOBADO

O Termo de Convênio n° 46/2004, tratado no TC 72-004.653.05-55, foi considerado regular pelos órgãos preopinantes. Já sobre os seus Termos de Aditamento de n°s. 01 a 08, todos de 2005, divergiram os órgãos técnicos desta Corte quanto à relevação das irregulares formais constatadas, quais sejam: emissão intempestiva do despacho autorizatório e publicação extemporânea.

Todavia, trata-se de impropriedades já relevadas por esta Corte de Contas em diversos julgados, como bem colocado pela AJCE em seu pronunciamento nos autos, calhando mencionar, nesse sentido, os TCs 72-003.504.07-21, 72-004.112.01-11, 72-003.080.07-87, 72-001.216.07-04 e 72-001.297.07-06, entre outros.

É de considerar, ainda, os esclarecimentos que, em sede de defesa, foram prestados pela área técnica e contábil da Pasta, explicando que não foi expedida Nota de Empenho para o Convênio 046/2004/SMS-PSF porque os repasses são efetuados mediante Termos Aditivos, bem como informando que não houve reembolsos decorrentes da demora nos repasses mensais e que as medidas atinentes aos pagamentos sempre foram adotadas a partir da necessária prestação mensal das contas.

Comungo, assim, dos entendimentos expressados pela Sra. Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo, na manifestação de fls. 358/360 do TC 72-004.653.05-55, no sentido de 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 ajustes, sendo que a Lei Federal n° 8.666/93 dispõe que aos convênios se aplicam as suas disposições, no que couber. Ainda, há de destacar a conclusão no sentido de que, nesse tipo de ajuste, os recursos financeiros são repassados pela convenente à conveniada na medida em que ocorre a execução do plano de trabalho definido no respectivo instrumento, após a devida prestação de contas do período anterior. E relativamente ao Termo de Convênio examinado nos autos, anotou a Sra. Assessora Jurídica Chefe que, pelo disposto na Cláusula Sexta, os recursos destinados ao PSF, embora constem do orçamento anual, somente seriam empenhados pela SMS após a sua transferência pelo Ministério da Saúde, o que se operacionalizava através da formalização de Termos Aditivos.

A par disso, relativamente aos despachos de autorização, constata-se que todos foram anteriores à formalização dos Termos Aditivos,

conforme se verifica às fls. 73, 150, 173, 185, 197, 209, 229 e 242 do TC ora em julgamento, o que demonstra conformidade sob o enfoque da anterioridade.

Quanto à execução parcial do referido Convênio, objeto do TC n° 72-004.398.05-50, as impropriedades que restaram não sanadas no curso da instrução processual dizem respeito ao atraso na prestação de contas pela OSEC/UNISA e a falhas de natureza formal nos relatórios finais das prestações de contas, assim como na ausência de Portaria para nomeação dos integrantes do Conselho de Acompanhamento da Execução do Plano de Trabalho.

Atrasos nas prestações de contas da entidade conveniada podem prejudicar o acompanhamento da execução contratual, comprometendo o adequado acompanhamento, controle e avaliação da execução do PSF, e esse aspecto não tem sido descurado por esta Corte de Contas, em especial em face da Auditoria Programa objeto do TC 72-000.093.07-12, mencionado pela AUD, e que redundou em várias Recomendações à Secretaria Municipal da Saúde, por ocasião do exame do Balanço de 2007, dentre elas a de implantação do efetivo controle e avaliação das prestações de contas dos convênios firmados para o Programa Saúde da Família – PSF e também para os serviços de Assistência Médica Ambulatorial – AMA, capaz de solucionar definitivamente as impropriedades detectadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal naqueles autos.

No tocante à questão da ausência de Portaria de nomeação dos membros componentes do Conselho de Acompanhamento da Execução do Plano de Trabalho, reporto-me à própria constatação feita pela AUD no âmbito do TC 72-000.093.07-12, no sentido de que o Conselho se reúne trimestralmente para análise e avaliação acerca das metas do PSF estabelecidas no Plano Municipal de Saúde, bem como para verificar se os parceiros cumpriram o Plano de Trabalho, com ênfase nos resultados e no controle exercido pela Secretaria Municipal da Saúde, em reuniões realizadas por região com as instituições parceiras que atuam na área. Em sendo assim, entendo que a falha de natureza formal perpetrada possa ser relevada, considerando a atuação daquele colegiado.

É de destacar, por oportuno, que não obstante as falhas detectadas nos autos, a AUD concluiu que a execução parcial do Convênio n° 46/2004/SMS-PSF/2004 foi realizada conforme o pactuado pelas partícipes, não havendo qualquer apontamento de auditoria, nem mesmo indícios nos autos de que as impropriedades tenham resultado em prejuízo ao Erário ou mesmo afetado a continuidade do serviço essencial para o qual se preordenou a avença.

Posto isto, relevando as falhas formais constatadas em ambos os TCs ora em julgamento, e considerando o tempo transcorrido, o princípio da segurança jurídica, a inexistência, nos autos, de notícias de prejuízo ao Erário ou mesmo de indícios de dolo, má-fé ou fraude por parte dos agentes envolvidos, e levando em conta a essencialidade dos serviços prestados, julgo regulares o Termo de Convênio n° 46/2004/SMS-PSF/2004 e os Termos Aditivos de n°s. 01 a 08, de 2005, tratados no TC 72-004.653.05-55, e acolho, excepcionalmente, a execução parcial examinada no TC 72-004.398-05-50.

Determino o envio de cópia da decisão que resultar do julgamento, acompanhada de cópia deste Relatório e Voto ao ex-Vereador Carlos Neder e ao Ministério Público do Estado de São Paulo, Promotoria de Justiça de Direitos Humanos – Saúde Pública, em virtude dos ofícios dirigidos a este Tribunal e constantes dos autos.