EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-005.562.04-56

ANÁLISE. CONVÊNIO. TERMOS ADITIVOS. SMS. Implantação e manutenção do Programa Saúde da Família do SUS/SP. ACOLHIDOS. Votação unânime.

2.769ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutido 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, considerando a natureza dos serviços prestados, a idoneidade da conveniada, a ausência de prejuízo, dolo, má-fé ou culpa, em acolher o convênio e os termos de aditamento, relevando as impropriedades constatadas.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar a comunicação do resultado deste julgamento ao Presidente da Câmara Municipal e ao subscritor do requerimento de fl. 340 dos autos, atual Deputado Estadual Carlos Neder, bem assim, após as providências decorrentes, o arquivamento do processo.

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

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Substituto GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 8 de outubro de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Trata-se da análise do Convênio n.º 005/2003, celebrado entre a Secretaria Municipal da Saúde – SMS e a Associação Comunitária Monte Azul, tendo por objeto a implantação e manutenção do Programa Saúde da Família – PSF, nos Distritos de Saúde Jardim São Luiz e Jardim Ângela.

Analisam-se, também, Termos Aditivos numerados de 1 a 7 e de 9 a 16.

Excetuando-se o TA nº 005/2003, que teve por escopo a aquisição de uniformes para os Agentes Comunitários e o TA nº 11/2003, que prorrogou o prazo do Convênio, e introduziu mudanças na montagens das equipes de saúde, os demais trataram da liberação de recursos, para o período de janeiro/2003 a maio/2004, totalizando o montante de R$ 17.355.241,09 (dezessete milhões, trezentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e quarenta e um reais e nove centavos), referentes às despesas de custeio e manutenção de 38 (trinta e oito) Equipes de Saúde da Família da Coordenação de Saúde Jardim São Luiz e Jardim Ângela, 14 PACS[1] da Coordenação de Saúde São Luiz e 12 Unidades de Saúde da Família.

Os auditores desta Corte de Contas, ao realizarem sua análise, concluíram pela:

- **Regularidade** dos TAs nºs, 004, 005 e 007/2003, e 014, 015 e 016/2004;

- **Regularidade, com ressalvas**, do Convênio e dos TAs nºs 001, 002, 003, 006, 010 e 011/2003, e 013/2004, considerando a publicação extemporânea dos Ajustes no DOC, infringindo o artigo 26[2] da Lei nº 13.278/02;

- **Irregularidade** dos TAs nºs 009/2003 e 012/2004 em face da emissão intempestiva das Notas de Empenho para a cobertura das despesas, descumprindo o artigo 61[3] da Lei nº 4.320/64, assinatura dos instrumentos após o início de vigência, além do atraso na publicação do TA nº 12/2004.

Na instrução dos autos, determinei a oitiva da Secretaria Municipal de Saúde e do seu Titular, à época, Gonçalo Vecina Neto, sobrevindo as respectivas respostas que, em síntese, salientaram o caráter formal das irregularidades, a ausência de prejuízos ao Erário e a não configuração de má fé por

---

[1] PACS – Programa de Agentes Comunitários

[2] 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.

[3] 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.

parte dos Administradores Públicos, cabendo ressaltar que não foram objeto de enfrentamento as irregularidade relativas à intempestividade na emissão de Nota de Empenho e assinatura a destempo dos Instrumentos.

Na sequência, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, observando que as defesas oferecidas não se reportaram às questões cujos gravames levaram à consideração da irregularidade dos Termos Aditivos nºs 009/2003 e 012/2004, ratificou o seu entendimento anterior.

Na mesma linha, a Assessoria Jurídica de Controle Externo considerou ser passível de relevação o atraso na publicação do Convênio e de vários Termos Aditivos, e, nesse diapasão, opinou pela regularidade dos Instrumentos, à exceção dos Termos n.ºs 009/2003 e 012/2004, sob o argumento de que os documentos encartados nos autos pela Secretaria não lograram dirimir as dúvidas apontadas.

De sua parte, a Procuradoria da Fazenda Municipal opinou pela regularidade de todos os Instrumentos, tendo em vista a natureza formal das impropriedades detectadas, pugnando, alternativamente, pelo reconhecimento dos efeitos financeiros ante a ausência de prejuízos ao Erário ou má fé dos agentes públicos envolvidos.

A Secretaria Geral, de sua parte, opinou pela irregularidade do Convênio e de todos seus Termos Aditivos, pela não realização de Chamamento Público, com fulcro na contrariedade aos princípios da isonomia e da impessoalidade, levando-se em conta a provável existência de mais de uma entidade apta a celebrar o Ajuste, bem como na esteira das orientações do Decreto nº 6.170/07 que, no âmbito Federal, estabeleceu a necessidade da utilização deste procedimento no caso de Convênios. Registrou, todavia, que em face do lapso temporal decorrido e da observância ao princípio da segurança jurídica, ser possível o acolhimento dos efeitos financeiros decorrentes, diante ainda da ausência de danos ao Erário.

É o relatório.

VOTO

Cuida-se de matéria já enfrentada por esta Casa outras vezes, valendo apontar, ainda uma vez, como tenho salientado em várias oportunidades, que os Convênios não são uma simples forma de repasse de verbas a entidades públicas ou privadas, sem qualquer controle no alcance de seus objetivos e na prestação de contas.

São, ao contrário, instrumentos essenciais para Administração Pública no exercício de suas ações institucionais, decorrendo daí a ideia básica de conjugação de esforços comuns para a realização de atividade de interesse público a que o empenho isolado dos envolvidos não seria possível.

No caso vertente, trata-se de Convênio voltado ao desenvolvimento do Programa Saúde da Família - PSF no Município de São Paulo, cuja atuação está centrada nas práticas preventivas na área de Atenção Básica, valendo lembrar que, no âmbito da assistência à saúde, consoante disposição expressa no § 1º do artigo 199 do Texto Constitucional: "*As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante* ***contrato de direito público*** *ou* ***convênio****, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos."* (grifos meus)

Feitas essas considerações e já passando à apreciação das infringências apontadas pelos Técnicos desta Casa, relevo, em consonância com Julgados precedentes, o atraso na publicação do Ajuste e dos Aditivos no Diário Oficial da Cidade, por considerar impropriedade de caráter formal e não vislumbrar prejuízos ao princípio da publicidade.

Quanto à emissão intempestiva das Notas de Empenho, que conduziu os Órgãos Técnicos a considerar irregulares os TAs nºs 09/2003 e 12/2004, ao compulsar os autos constatei, à fl. 143, cópia da NE nº 73410, emitida tempestivamente e em valor suficiente para a despesa correspondente ao primeiro deles, mas que foi posteriormente cancelada, ocasionando o atraso na emissão de nova NE. Assim, resulta evidente que as providências contábeis iniciais foram tomadas tempestivamente, restando justificada a falha, pelo que me permito relevá-la, observando, ademais, que a emissão da Nota de Reserva ocorreu no prazo devido.

Já o atraso na emissão da Nota de Empenho referente ao TA nº 012/2004, em 02/02/2004, considero que não se configura irregular, uma vez que correspondente ela ao mês de janeiro, encontrando guarida no artigo 32[4] do Decreto nº 44.289/2004 - Execução Orçamentária - que estabeleceu efeitos retroativos às Notas de Empenho processadas até 13 de fevereiro de 2004.

A par disso, relevo a lavratura dos TAs nºs 09/2003 e 012/2004, ocorrida após o início das suas respectivas vigências, tendo em vista a tempestividade dos Despachos de Autorização correspondentes.

Por fim, volto-me ao enfrentamento da questão levantada pela Secretaria Geral quanto à necessidade, na hipótese em pauta, da realização prévia de Chamamento Público[5], para apontar desde logo que embora o artigo 4º da

---

[4] Art. 32. As Notas de Empenho processadas até 13 de fevereiro de 2004, excepcionalmente, produzirão efeitos retroativos à data de início da realização da despesa, desde que comprovado que a emissão não tenha ocorrido por insuficiência da cota orçamentária inicial constante do Anexo I, sem prejuízo de o despacho autorizatório do Titular da Unidade Orçamentária ter sido exarado antes do início de vigência da despesa.

[5] Procedimento criado pela Portaria Interministerial nº 127/08 que estabeleceu normas para execução do Decreto Federal nº 6.170/07.

Decreto nº 6.170/07, com a nova redação dada pelo Decreto nº 7.568/11[6], 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.

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

Posto isto, considerando a natureza dos serviços prestados, a idoneidade da Conveniada e mais, a ausência de prejuízo, dolo, má fé ou culpa, ACOLHO o Convênio e os Termos de Aditamento, relevando as impropriedades apontadas.

Comunique-se o resultado do julgamento ao Presidente da Câmara Municipal e ao subscritor do requerimento de fl. 340.

Após as providências decorrentes, arquive-se o processo.

É o voto.

[6] Art. 4º A celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos *será precedida de chamamento público* a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste.