EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-007.124.04-50

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMS. Serviços de desenvolvimento do Programa de Qualidade Integral em Saúde. Programa de Saúde da Família. PSF. SUS. Falhas na fiscalização. Providências tomadas. Ausência de prejuízo. REGULAR. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

Legislação citada: Arts. 60 e 61, Lei 4.320/64. Art. 44, Dec. Mun. 41.772/02. Art. 26, Lei Mun. 13.278/02.

Relatório e voto englobado TCs 72.001.430.13-64 e 72.007.124.04-50.

2.775ª 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 regular a a execução do Convênio s/nº de 03/07/2000.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal da Saúde que aprimore seus procedimentos e controles internos, notadamente quanto à fiscalização das atividades executadas por seus servidores, parceiros ou contratados.

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, 5 de novembro de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trago a julgamento, de forma englobada, dois processos que cuidam respectivamente:

Item VI - TC n° 72.005.605.04-67: da análise dos **Termos de Aditamento ao Convênio s/n datado de 08/06/2000,** ajustado entre a Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo e a Fundação Zerbini e transferido para a Secretaria Municipal de Saúde em 03/07/2002, cujo objeto é o desenvolvimento do Programa de Qualidade Integral em Saúde/Programa Saúde da Família – QUALIS/PSF, que passou a ser denominado Programa de Saúde da Família;

Item VII - TC nº 72.007.124.04-50: do Acompanhamento da Execução do referido Convênio, compreendendo o período de julho de 2003 até outubro de 2004, no montante liquidado de R$ 39.450.223,71 (trinta e nove milhões, quatrocentos e cinquenta mil, duzentos e vinte e três reais e setenta e um centavos).

O **TC n.º 72.005.605.04-67** (item VI) examina os **Termo de Aditamento sem número, datado de 03/07/2002, e os Termos nºs 7 a 11 de 2002, nºs 12 a 27 de 2003 e nºs 28 a 34 de 2004,** aditados ao Convênio s/nº, aqui referido.

Os Termos mencionados apresentam as seguintes finalidades:

- TA sem número datado de 03/07/2002: formaliza a transferência para o Município de São Paulo, da competência e da gestão do Programa de Qualidade Integral em Saúde – QUALIS/PSF;

- TA nº 15/2003: reti-ratifica o TA n.º 12/2003, alterando a redação da Cláusula 1ª;

- TA nº 19/2003: autoriza aquisição de uniformes com verbas de custeio disponíveis na instituição conveniada;

- TA nº 20/2003: autoriza a reposição de um compressor face à ocorrência de furto;

- TA nº 21/2003: autoriza a inclusão do valor mensal da locação do imóvel, com verbas de custeio disponíveis na instituição conveniada;

- TA nº 23/2003: autoriza o reajustamento do valor do vale-refeição;

- TA nº 24/2003: autoriza o remanejamento de parte do saldo de recursos de custeio para despesas de investimento;

- TA nº 29/2004: corrige a redação da Cláusula 2ª do TA n.º 27/03;

Todos os demais TAs analisados objetivam a liberação de recursos para custeio e manutenção do Programa, totalizando R$ 55.925.086,40 (cinquenta e cinco milhões, novecentos e vinte e cinco mil, oitenta e seis reais e quarenta centavos).

Na devida instrução, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle analisou os Instrumentos, assim concluindo:

a) **Irregulares** os Termos Aditivos nºs **7 e 8/2002 e 28/2004:** pela emissão intempestiva da Nota de Empenho e da publicação, lavratura extemporânea dos instrumentos, afrontando os artigos 61[1] da Lei Federal 4.320/64 e 44[2] do Decreto Municipal nº 41.772/02, e os Termos Aditivos nºs **13, 14 e 16/2003:** pela ausência de prévio empenho e emissão intempestiva da respectiva Nota, infringindo os artigos 60[3] e 61 da Lei nº 4.320/64;

b) **Regulares com Ressalvas** os Termos Aditivos nºs **9, 10 e 11/2002, 12, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26 e 27/2003, 32 e 33/2004:** pela publicação extemporânea, contrariando o artigo 26[4] da Lei Municipal nº 13.278/02.

Os Aditamentos remanescentes foram considerados regulares.

De sua parte a Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pela regularidade da totalidade dos Termos, ainda que excepcionalmente, seja pelo fato de já ter expirado o prazo do Convênio, seja pela informação extraída do TC n.º 7.124.04-50 (item VII), no sentido de que as impropriedades serão expurgadas em novo acordo a ser firmado.

A Procuradoria da Fazenda Municipal defendeu os atos praticados, classificando as impropriedades como de natureza formal, passíveis de relevação, e ao final, requereu o reconhecimento da regularidade de todos os instrumentos.

---

[1] **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.

[2] **Art. 44** - É vedado atribuir efeitos financeiros retroativos aos contratos regidos por este decreto, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de quem lhe deu causa.
Parágrafo único - O disposto no "caput" não se aplica às hipóteses do artigo 24, IV, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, quando -- diante de comprovada urgência - eventual demora para prévia celebração do contrato puder acarretar danos irreparáveis, situações em que sua formalização dar-se-á oportunamente, convalidando contratação da obra, fornecimento ou serviço, cuja execução já se tenha iniciado.

[3] **Art. 60**. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.
§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.
§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

[4] **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.

Identificados os responsáveis pelas falhas, a eles foi dada oportunidade de apresentarem suas defesas e assim vieram aos autos as manifestações de Paulo Carrara de Castro e Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, mesmo diante dos esclarecimentos prestados, entendeu que as falhas apontadas não são passíveis de correção, visto que são faltas temporais e não foram atendidos os prazos legais. Contudo, curvou-se ao posicionamento da Assessoria Jurídica pela relevação delas e acolhimento excepcional dos Instrumentos.

Na sequência também veio aos autos a defesa de Gonçalo Vecina Neto, a qual foi analisada pela Auditoria, que, novamente, reafirmou a possibilidade de excepcional acolhimento dos Aditamentos.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, tomando conhecimento do acrescido, ratificou seu posicionamento anterior, sendo esse também o caminho trilhado pela Procuradoria da Fazenda Municipal.

A Secretaria Geral, por sua vez, também entendeu que os apontamentos podem ser relevados, acolhendo-se os TA's.

Passo a relatar o item VII da Pauta - **TC n° 72.007.124.04-50** que cuida do Acompanhamento da Execução do Convênio e de seus Termos Aditivos.

Em seu relatório a Auditoria concluiu que a execução dos citados Instrumentos encontra-se regular, com as ressalvas sintetizadas às fls. 182/183 dos autos.

Oficiada, a Secretaria Municipal de Saúde apresentou esclarecimentos às fls. 197/201, acerca dos quais a Auditoria consignou que não alteram as conclusões já registradas, mas demonstram que a Secretaria está adotando providências a esse respeito, tendo inclusive informado sobre um novo Convênio a ser ajustado.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, levando em conta que o Convênio já teve seu prazo expirado, entendeu que a maior parte das ressalvas podem ser solucionadas com a celebração de novo acordo.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por sua vez, requereu a decretação da regularidade da Execução.

Determinei que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle identificasse o responsável pelas ressalvas. Devidamente identificado e intimado, veio aos autos a manifestação do Sr. Gonçalo Vecina Neto, Secretário Municipal da Saúde à época.

Remetidos os autos para a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, que analisou a defesa, novamente não encontrou motivos para alterar a conclusão anterior e acrescentou que o Convênio que sucedeu o ora analisado já se exauriu, não foi prorrogado.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pelo acolhimento da Execução, no que foi seguida pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Secretaria Geral.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Os dois processos, trazidos a julgamento nesta assentada, possuem um ponto agregador, pois o primeiro trata da análise da formalização dos Termos de Aditamento ao Convênio s/nº de 08/06/2000, e o segundo refere-se ao Acompanhamento de sua Execução.

No primeiro deles, **TC n° 72.005.605.04-67 (item VI)**, adoto o posicionamento da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica e da Secretaria Geral no sentido de que os Aditamentos podem ser excepcionalmente acolhidos, relevando-se as falhas apontadas.

De fato, a falta atinente ao atraso da publicação dos Termos, pode ser relevada, uma vez que o atraso, por si só, não gera prejuízo, já que tendo ocorrido a publicação, não há mácula e atingiu-se a finalidade do princípio da publicidade.

Acerca da insuficiência de recursos empenhados para atender as despesas atinentes ao TA n.º 14/03, como bem registrou a Secretaria Geral, a diferença encontrada é de apenas R$ 20,00 (vinte reais) num universo de mais de R$ 2.300.000,00 (dois milhões e trezentos mil reais), portanto, pode ser relevada.

No que toca ao empenhamento "*a posteriori*", à emissão intempestiva das Notas de Empenho e à lavratura dos Instrumentos extemporaneamente, além da natureza meramente formal e não terem gerado efeitos negativos à essência dos atos, também devem ser levados em consideração o interesse público envolvido e a peculiaridade da situação que se vivenciou na oportunidade em que ocorreu a transferência para o Município da competência e da gestão do Programa de Saúde da Família, razões pelas quais, ainda que excepcionalmente, relevo tais falhas.

Sobre o **TC n° 72.007.124.04-50 (item VII)**, no mesmo sentido, acompanho o entendimento vazado nos pareceres precedentes pelo acolhimento da execução do Convênio, visto que os trabalhos dos técnicos desta Casa não apontaram qualquer discrepância em relação ao que foi pactuado e o que foi executado.

Quanto às ressalvas apontadas, a meu sentir, muitas delas não se referem à execução do Convênio propriamente dita, mas à fase anterior, de elaboração de suas cláusulas e do plano de trabalho. Já as demais, de fato, referem-se à fiscalização por parte da Administração em relação ao Convênio desenvolvido e em que pese mereçam atenção por parte da Secretaria, conforme dos autos consta, não geraram prejuízos à execução dos trabalhos e há informações de que foram tomadas providências para extirpar tais ocorrências, seja na execução do presente, seja em prevenção no futuro.

Outrossim, verifica-se registro nos autos de que o Convênio, cuja execução ora se examina, já se exauriu, assim como o que o sucedeu.

Diante do exposto, tendo em vista o interesse público objeto dos Instrumentos analisados, na ausência da notícia de dolo, culpa ou má fé dos agentes, tampouco prejuízo ao Erário, relevo as falhas apontadas no **TC 72.005.605.04-6 (item VI)** e **acolho os Termos de Aditamento** ao Convênio s/nº de 08/06/2000, nele examinados, julgando, ainda, **regular** a Execução correspondente, no período analisado no Processo **TC 72.007.124.04-50 (item VII)**, determinando à Secretaria Municipal da Saúde que aprimore seus procedimentos e controles internos, notadamente quanto à fiscalização das atividades executadas, por seus servidores, parceiros ou contratados.