



TC nº 72-001.822.05-04

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMS. Serviços médico-hospitalares e ambulatoriais. Ações de ensino e pesquisa. REGULAR. Votação por maioria.

Relatório e voto englobado TC 72.001.915.05-93

2.719ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado 24.09.2014

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro Presidente EDSON SIMÕES, após determinação de Sua Excelência, na 2.687ª S.O., para que os mesmos lhe fossem conclusos, a fim de proferir voto de desempate. Naquela sessão votaram os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EURÍPEDES SALES, tendo o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Relator votado na 2.649ª S.O.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, consoante voto divergente apresentado pelo Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Revisor e pelo voto do Conselheiro EURÍPEDES SALES, votando o Conselheiro Presidente EDSON SIMÕES para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em julgar regular a execução do Convênio 019/SMS.G/2004, referente ao período de 1º de julho de 2004 a 12 de abril de 2005, no valor de R\$ 52.956.057,97 (cinquenta e dois milhões, novecentos e cinquenta e seis mil, cinquenta e sete reais e noventa e sete centavos).

Vencidos os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, nos termos de seu relatório e voto, e ROBERTO BRAGUIM, que julgaram irregular a execução do convênio, contudo reconheceram os efeitos financeiros produzidos pelo ajuste já executado, em homenagem ao princípio da segurança das relações jurídicas e considerando a ausência nos autos de notícia de prejuízo ao erário e de indícios de dolo ou má-fé por parte dos agentes responsáveis.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Relator, ROBERTO BRAGUIM e EURÍPEDES SALES.

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



Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 11 de dezembro de 2013.

EDSON SIMÕES
Presidente, com voto

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro Revisor, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do artigo 136 do Regimento Interno desta Corte.

RELATÓRIO ENGLOBADO

Nos autos do **TC nº 1.915.05-93** examinam-se o Convênio nº 019/2004 e o Termo Aditivo 01/2005, sendo que no **TC nº 1.822.05-04** examina-se a execução parcial do referido ajuste, no valor de R\$ 52.956.057,97, referente ao período de 1º de julho de 2004 a 12 de abril de 2005.

Trata-se de Convênio celebrado entre a Secretaria Municipal da Saúde e a Casa de Saúde Santa Marcelina, tendo por objeto a execução de serviços médico-hospitalares e ambulatoriais e ações de ensino e pesquisas, observada a sistemática de referência e contra-referência do Sistema Único de Saúde. Por seu turno, o TA nº 01/2005 prestou-se à modificação dos valores de repasses custeados pelo Fundo Nacional da Saúde para introdução de cobertura para o PABA – Procedimentos de Atenção Básica Ampliada.

As conclusões dos órgãos técnicos pré-opinantes desta Corte foram pela irregularidade do Convênio e do aditamento, por entenderem que houve infringência do art. 61 da Lei Federal nº 4.320/64, ante o cancelamento das Notas de Empenho que dariam cobertura à despesa, o que fez com que a celebração do Convênio ocorresse sem a necessária cobertura orçamentária. Relativamente ao TA nº 01/2005, apontaram a ausência da indicação da dotação orçamentária e a não emissão da nota de empenho.

Quanto à execução do ajuste no período considerado, entenderam-na irregular, em face da ausência de formalização do Conselho Técnico Gestor, bem como da imprecisão do Plano Operativo, onde não foram quantificadas e mensuradas as metas.

Apresentaram defesa em ambos os autos os ordenadores de despesa à época e signatários do Convênio e do TA nº 01/2005, respectivamente Sra. Marta Suplicy e Srs. Gonzalo Vecina Neto e Luiz Maria Ramos Filho, bem como a Origem, por meio do Sr. Ailton de Lima Ribeiro, Secretário Adjunto. Em síntese, os defendentes enaltecem os aspectos da essencialidade do Convênio para a população carente da região abrangida, do ineditismo do ajuste, alegando a



ausência de lesão ao erário e acrescentando que a Secretaria Municipal da Saúde fez a indicação de seus representantes para o Conselho Gestor, bem como que os recursos foram integralmente empregados na execução dos serviços objeto do Convênio. A Origem reconheceu as falhas no que diz respeito aos aspectos orçamentários envolvendo a formalização do Convênio, cogitando, contudo, tratar-se de falhas funcionais a serem apuradas. O Chefe de Gabinete da SMS, à época, subscritor do TA nº 01/2005, dentre os documentos que juntou para embasar sua defesa, incluiu informações prestadas pela Coordenadoria de Finanças e Orçamento da Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde, no sentido de que, embora existentes recursos orçamentários, não ocorreu o encaminhamento do expediente para reserva e empenhamento de recursos que protegessem a formalização do TA, informando ainda que, principalmente por conta de haver certa divergência no fluxo entre os fundos, os empenhamentos só foram formalizados após o ingresso de recursos financeiros advindos do Governo Federal.

Os órgãos técnicos pré-opinantes desta Corte mantiveram seus pronunciamentos precedentes, no sentido da irregularidade dos ajustes e também da execução parcial examinada nos autos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal ressaltou que o parágrafo primeiro da Cláusula 10 do Convênio fixa a origem dos recursos como sendo aquela originária dos repasses do SUS. Considerou ainda que o Convênio atingiu seus relevantes objetivos e serviu aos munícipes da região de atuação. Invocando a ausência de indício de comportamento indevido das autoridades que atuaram na avença, ou de lesão ao erário, requereu o reconhecimento da regularidade dos ajustes e da execução sob exame.

A Secretaria Geral endossou as manifestações dos órgãos técnicos desta Corte e opinou pelo não acolhimento do convênio, do Termo Aditivo e da sua execução.

Com a retirada de pauta dos presentes autos, conforme expus quando da realização da 2.443ª. S.O., determinei que o TC 1.915.05-93 passasse a tramitar em conjunto com o TC 1.822.05-04, fazendo este último retornar à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, para aprofundamento das análises no que se refere ao exame da execução do Convênio em períodos posteriores ao inicialmente auditado, de forma a permitir apreciação desta Corte em relação a eventuais providências da Origem no que concerne à apuração das propaladas falhas funcionais relativamente ao cancelamento de empenho sem prévia autorização e às conclusões e recomendações constantes do relatório de avaliação trimestral do Convênio a que se referiu a Auditoria às fls. 73, assim como em relação à formalização e às efetivas atividades a cargo do Conselho Técnico Gestor, em face do estabelecido no Convênio e considerando o prazo previsto para sua vigência.

Por meio de diligências “in loco”, junto aos responsáveis pela Gerência de Controle da Secretaria Municipal da Saúde, área técnica responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Convênio, e após exame do correspondente Processo Administrativo, a Auditoria trouxe aos autos do TC



1.822.05-04 os documentos de fls. 152/184 e produziu o Relatório de fls. 185/187vº, em que, reconsiderou sua conclusão anterior, concluindo pela regularidade dos ajustes e da execução.

Assim o fez, por entender que:

1-) Embora o Conselho Técnico Gestor – CTG não tivesse atuado conforme o estabelecido na Cláusula 14 do Termo de Convênio, a Secretaria Municipal da Saúde cumpriu essa função de análise, acompanhamento, controle e avaliação da execução do Convênio por meio da Gerência de Controle.

Além do mais, a execução do convênio estava sujeita à avaliação dos órgãos competentes do SUS, conforme Cláusula Treze, em concorrência com a SMS.

2-) O Plano Operativo foi alterado pela Origem, sanando assim, as ressalvas apontadas pela auditoria no relatório de fls. 74.

3-) Sobre os cancelamentos das notas de empenho nºs 66716 (R\$ 40.284.976,96) e 66720 (R\$ 7.457.343,12), sem autorização, a Origem, por meio do Termo Aditivo nº 004, de 30 de janeiro de 2007, supriu tal defeito, convalidando assim os atos praticados à época, no exercício de 2004.

Com relação à não obediência ao princípio da anterioridade na emissão da nota de empenho, como estabelecido na Lei nº 4.320/64, e com base nas informações prestadas pela Origem, no sentido da impossibilidade de cumprir tal requisito, nos moldes contidos no preceito legal, tendo em vista exigir o Ministério da Saúde, na transferência dos recursos federais, a apresentação das planilhas mensais dos gastos realizados pela conveniada, nos itens objeto do ajuste, não havia, efetivamente, possibilidade da emissão prévia das notas de empenho, já que os recursos federais deveriam primeiro ingressar no Sistema de Execução Orçamentária, para que tal ocorresse. De outra feita, os recursos federais somente eram transferidos após a realização dos gastos mensais pela conveniada.

Dessa forma, as notas de empenho emitidas durante a vigência do convênio, de agosto de 2004 a agosto de 2008, referiam-se sempre às despesas realizadas em períodos anteriores, por regra imposta pelo Órgão Federal, financiador efetivo do Convênio, tendo a Secretaria Municipal da Saúde, na prática, a função de acompanhar, controlar e avaliar a sua execução.

Informou a Auditoria, ainda, ter a Origem entendido que os cancelamentos das mencionadas notas de empenhos sem a devida autorização foi suprida por meio do Despacho de Reti-Ratificação, de 17 de janeiro de 2007, registrando-se que no exercício de 2004 os valores correspondentes ao Convênio foram cobertos pelas Notas de Empenho listadas



naquele ato, alterando-se a Cláusula Dez do ajuste, por meio do Termo Aditivo nº 004/2007, de 30 de janeiro de 2007 (fls. 173/176).

Por fim, acrescentou a Especializada que o Convênio foi tido pela Origem como devidamente executado, tendo sido celebrado o Termo de Rescisão Amigável, em 30 de outubro de 2009 (fls. 182/183), motivado pela transferência dos recursos federais, via Ministério da Saúde, não mais para o Gestor Municipal e sim para o Gestor Estadual, Governo do Estado de São Paulo, com efeito retroativo a 08 de agosto de 2008.

Finalizando, a Auditoria concluiu que não houve qualquer prejuízo material na execução do Termo de Convênio nº 019/SMS-G/2004

Ciente do acrescido, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento da execução do Convênio, enfatizando que a Secretaria Municipal da Saúde demonstrou, à saciedade, que o instrumento em tela foi executado conforme o pactuado.

A Secretaria Geral ponderou que a análise aprofundada realizada pela Especializada revela que a Origem envidou esforços no sentido de sanar as falhas apontadas inicialmente, entendendo que os apontamentos restaram supridos, tanto que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle reconsiderou sua conclusão anterior não restando qualquer impropriedade apta a obstaculizar o acolhimento do instrumento sob análise e sua execução. Concluiu, pois, pelo acolhimento, sem embargo das determinações julgadas cabíveis.

É o relatório.

VOTO

Os aspectos inicialmente apontados pela Auditoria desta Corte, tanto no TC 1.915.05-93 como no TC 1.822.05-04, indicaram falhas na observância das normas de natureza contábil e também nas regras estabelecidas no próprio ajuste, respeitantes aos instrumentos e mecanismos relacionados aos aspectos de acompanhamento, avaliação e controle, diante da imprecisão do Plano Operativo e da não formalização do Conselho Técnico Gestor previstos pelas Cláusulas Primeira e Nona do Convênio nº 019/2004.

É bem verdade que no curso da instrução do TC 1.822.05-04 pode-se verificar que os aspectos inicialmente apontados como de não observância dos comandos da Lei Federal nº 4.320/64 foram matizados diante da demonstração da existência de recursos orçamentários para formalização do TA nº 01/2005, das justificativas apresentadas para a não formalização do prévio empenho e do saneamento ocorrido por meio do TA nº 04/2007.



No que concerne ao Conselho Técnico Gestor, já constava dos autos do TC 1.915.05-93 documento em que se via a indicação formal de dois representantes da Secretaria Municipal da Saúde e de dois representantes da Conveniada (fls. 71 e 75), em consonância, pois, com a composição inicial do Conselho prevista pela Cláusula Quatorze do Convênio que se refere à representação de ambas as partícipes na avença.

Conforme as informações posteriormente trazidas pela Auditoria, a Secretaria Municipal da Saúde, por meio da Portaria nº 600, de 8 de novembro de 2005 (fls. 152), formalizou a constituição da Comissão de Acompanhamento e Avaliação da Contratualização do Hospital de Ensino Casa de Saúde Santa Marcelina, composta por representantes do Hospital de Ensino, dos gestores estadual e municipal, e de representantes da Coordenação Regional de Saúde Leste, para exercer as atribuições e competências do Conselho Técnico Gestor – CTG, discriminadas no item 3.8 do Relatório da Auditoria de fls. 72 e 73.

Contudo, conforme observado pela Auditoria, a existência da referida Comissão ficou restrita ao plano formal, diante da inexistência, até o término da vigência do convênio, ocorrida em 08 de agosto de 2008, de relatórios de atividades de acompanhamento, análise e controle por parte da mencionada Comissão em face do Convênio nº 019/SMS.G/2004.

Quanto ao Plano Operativo, o Termo de Convênio, por meio de suas Cláusulas Primeira e Nona, estabeleceu que este deveria discriminar os serviços médico-hospitalares, ambulatoriais, de urgência/emergência, SADT e demais procedimentos de média complexidade conveniados, bem como as metas qualitativas de gestão, ensino e pesquisa, e servir de referência para a transferência mensal de recursos à conveniada. No entanto, segundo constatou a Auditoria no primeiro Relatório produzido no âmbito do TC 1.822.05-04, o conteúdo do Plano Operativo limitou-se, basicamente, à reprodução das diretrizes contidas no Convênio, de modo genérico, sem especificar o que, quando e como fazer, prejudicando, assim, a aferição do cumprimento das metas, estando em desacordo com a Portaria nº 1.702, de 17 de agosto de 2004, que criou o Programa de Reestruturação dos Hospitais de Ensino no âmbito do Sistema Único de Saúde-SUS.

Restou constatada, em face das derradeiras considerações da Auditoria lançadas no TC 1.822.05-04, a ocorrência de nova pactuação pelas partícipes, por meio do TA nº 02/05, firmado em 10 de novembro de 2005 (fls. 153/166), para estabelecer percentuais das metas a serem atingidos para cada tipo de atendimento médico-hospitalar, associados a um sistema de bonificação, com a revisão, portanto, do Plano Operativo inicial.

Ainda que se possa aventar a essencialidade dos serviços conveniados, o momento conjuntural vivenciado à época, em que o governo municipal encontrava-se em processo de gradativa adoção das providências relacionadas às atividades e ações na área de saúde decorrentes da recente habilitação do Município de São Paulo para Gestão Plena do Sistema Único de Saúde, ocorrida em julho de 2003, bem como que nos exercícios financeiros de 2004



e 2005 a descentralização da execução financeira da Secretaria Municipal da Saúde ainda não havia sido efetivada, conforme consta dos Relatórios de Fiscalização das contas no Executivo relativas àqueles exercícios, concorrendo para eventuais descompassos nos trâmites de ordem contábil-financeira em ajustes como o ora examinado, dependente da transferência de recursos da esfera federal, e, ainda, a adoção posterior de providências por parte da Origem, o fato é que, à semelhança do que esta Corte de Contas já teve ocasião de constatar em outros feitos já examinados, uma vez mais se está frente à ocorrência de irregularidades que reforçam o entendimento do julgador quanto à deficiência e ineficácia do sistema de gestão, controle e acompanhamento dos convênios e outros ajustes celebrados pela Secretaria da Saúde deste Município.

Com efeito, o Convênio que se examina foi celebrado em 6 de agosto de 2004. Data de 17 desse mesmo mês e ano a Portaria nº 1.702, do Ministério da Saúde, que criou o Programa de Reestruturação dos Hospitais de Ensino no âmbito do SUS, e que estabelece, entre outras coisas, que o Plano Operativo deverá especificar as metas físicas e de qualificação para as ações e atividades propostas, bem como indicadores que permitam o seu acompanhamento e avaliação, devendo apresentar sistema de avaliação de metas, incluindo-se os parâmetros e a valoração adotada com relação ao cumprimento das metas e seu respectivo impacto financeiro. No entanto, o Plano Operativo que integra o Convênio nº 19/2004 foi alterado somente em 10 de novembro de 2005, pelo Termo Aditivo nº 02/05.

Por outro lado, além de não formalizado o Conselho Técnico Gestor exigido pelo parágrafo primeiro da Cláusula Treze do Convênio, somente em 8 de novembro de 2005, por meio da Portaria nº 600, foi formalizada, para exercer as atribuições e competências desse Conselho, a constituição da Comissão de Acompanhamento e Avaliação da Contratualização da Casa de Saúde Santa Marcelina, tendo a Auditoria, contudo, constatado que até o término da vigência do convênio, em 8 de agosto de 2008, não havia ocorrido nenhuma reunião de trabalho dessa Comissão, não tendo sido produzido qualquer relatório sobre as atividades de acompanhamento, análise e controle de tal Convênio.

Em face do exposto, e embora entendendo razoáveis as justificativas da Origem no que se refere à questão do empenhamento dos recursos, julgo irregulares e deixo de acolher o Convênio nº 019/2004, o Termo Aditivo nº 01/2005 e a execução parcial examinada nos autos, no valor de R\$ 52.956.057,97, referente ao período de 1º de julho de 2004 a 12 de abril de 2005, diante das irregularidades constatadas e que, pelas razões acima declinadas, entendo não passíveis de relevação. Reconheço, contudo, os efeitos financeiros produzidos pelo ajuste já executado, em homenagem ao princípio da segurança das relações jurídicas e considerando a ausência, nos autos, de notícia de prejuízo ao erário e de indícios de dolo ou má-fé por parte dos agentes responsáveis. **(2.649ª S.O.)**

**VOTO divergente englobado proferido pelo
Conselheiro Domingos Disse:**



Meu voto é divergente do voto do Nobre Conselheiro Relator, cujo teor passo a relatar:

No que tange ao convênio, entendo que as falhas formais relativas à constituição e funcionamento do Conselho Técnico Gestor não tem o condão de conduzir o ajuste ao julgamento de irregularidade, uma vez que as atividades a ele acometidas foram efetivamente executadas pelos Órgãos integrantes do referido Conselho.

Como apontado pela Auditoria, as atividades de análise, acompanhamento, controle e avaliação da execução do convênio foram executadas pela Secretaria Municipal da Saúde, por meio de sua Gerência de Controle, bem como a execução do convênio esteve sujeita à avaliação dos Órgãos competentes do SUS.

Portanto, embora não tenha sido observado com rigor o disposto na cláusula 14 do convênio, verificou-se que o ajuste foi regularmente executado pela conveniada e regularmente acompanhado pelos Órgãos integrantes do referido Conselho, motivo pelo qual relevo as falhas formais verificadas.

Quanto aos apontamentos relativos ao Plano Operativo, acompanho as conclusões da Auditoria, considerando sanadas as ressalvas destacadas à vista das alterações promovidas pela Origem.

No que concerne ao cancelamento das notas de empenho, restou consignado nos autos que a Origem supriu tal defeito, convalidando os atos praticados à época.

Em relação à não obediência do princípio da anterioridade na emissão das notas de empenho, entendo justificados os procedimentos adotados, uma vez que foi constatada a impossibilidade da emissão prévia das notas de empenho em virtude da incompatibilidade entre os sistemas federal e municipal.

Ademais, como bem observou a Auditoria em sua conclusão não houve qualquer prejuízo material na execução do termo de convênio.

Do exposto, na esteira das manifestações da Auditoria, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, acolho o Convênio nº 19/SMS.G/2004 e o Termo Aditivo nº 01/2005 e julgo regular a sua execução, referente ao período de 1º de julho de 2004 a 12 de abril de 2005, no valor de R\$ 52.956.057,97 (cinquenta e dois milhões, novecentos e cinquenta e seis mil, cinquenta e sete reais e noventa e sete centavos).

É o voto **(2.687ª S.O.)**.



**VOTO de desempate englobado proferido pelo
Conselheiro Presidente Edson Simões:**

Cuidam os autos dos TCs 1.915.05-93 e 1.822.05-04, respectivamente, da análise formal do convênio nº 19/2004, do Termo Aditivo nº 1/2005 e do acompanhamento da execução do convênio firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde e a Casa de Saúde Santa Marcelina, tendo por objeto a execução de serviços médico-hospitalares e ambulatoriais, bem como as ações de ensino médio e pesquisa, a serem prestados a qualquer indivíduo que deles necessite, observada a sistemática de referência e contra referência do Sistema Único de Saúde.

Na sessão 2649 o Conselheiro Relator Maurício Faria julgou irregulares o Convênio e o Termo Aditivo, bem como a execução parcial examinada no valor de R\$ 52.956.057,97 (cinquenta e dois milhões, novecentos e cinquenta e seis mil, cinquenta e sete reais e noventa e sete centavos) referente ao período de 1º de julho de 2004 a 12 de abril de 2005, reconhecendo, contudo, os seus efeitos financeiros.

Na Sessão 2687, divergiu o Conselheiro Revisor Domingos Dissei que julgou regulares o Convênio, o Termo Aditivo e a execução, sendo acompanhado pelo Conselheiro Corregedor Eurípedes Sales.

O Conselheiro Vice-Presidente Roberto Braguim acompanhou o Relator.

Com efeito, registrou-se empate e, consoante disposição legal, profiro o Voto de Desempate.

Com fundamento nas manifestações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle de folhas 185/187 da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral de folhas 193/196 do TC 1.822/05-04, acompanho, em caráter excepcional, a corrente dos Conselheiros Domingos Dissei e Eurípedes Sales, restando assim, por maioria, julgados regulares o Convênio, o Termo Aditivo e a Execução do Convênio no período e valores auditados, pelas razões expostas em seus votos.